

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
POUVOIR LÉGISLATIF
EN CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue le mardi 26 mai 1914, à 4 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

TSIEN TAÏ

Président : M. LARNAUDE, professeur.

Suffragants : { M. CHAVEGRIN, professeur.
M. JOSEPH BARTHÉLEMY, agrégé.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1914

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
POUVOIR LÉGISLATIF
EN CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue le mardi 26 mai 1914, à 4 heure 1/2 de l'après-midi



PAR

TSIEN TAÏ

Président : M. LARNAUDE, professeur.

Suffragants : { M. CHAVEGRIN, professeur.
 { M. JOSEPH BARTHÉLEMY, agrégé.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1914

INTRODUCTION

Les événements mémorables qui se sont précipités en Chine, à la fin de l'année 1911, ont surpris beaucoup l'opinion publique dans les pays étrangers. Ayant l'habitude de se représenter la Chine comme un pays très arriéré et profondément attaché à ses traditions, elle ne pouvait concevoir que cet empire immense pût se transformer en une République. Elle oubliait que la Chine est un pays essentiellement démocratique. Déjà, Mencius (disciple de Confucius qui vivait vers 550 avant J.-C. et était pourtant lui-même un absolutiste) avait prononcé cette belle parole : « Le peuple est tout, le temple (lequel personnifiait l'Etat) a une importance secondaire, le prince n'est rien. » N'est-ce pas là déjà l'essence même de la souveraineté nationale ?

Le principe de l'égalité de tous devant la loi a été de tout temps reconnu en Chine, et un proverbe chinois dit que si un prince royal enfreint la loi, il doit être puni comme un simple sujet. Jamais n'a existé une caste gouvernante et les plus hautes fonc-

tions ont toujours été accessibles à tous, un fils de paysan pouvant devenir ministre, à la condition d'avoir subi le concours avec succès (1). La Chine ne connaît ni le régime des classes comme l'ancienne Rome, ni celui des clans comme le Japon, ni celui des castes comme les Indes. Elle n'a pas d'ordre de la noblesse ni du clergé, et de tous les pays orientaux elle se rapproche le plus de l'esprit libéral des Etats modernes (2).

De plus, par l'effet du morcellement infini de la propriété, l'abîme entre les riches et les pauvres n'est jamais aussi profond que dans les pays capitalistes, la Chine ayant connu au surplus dans l'antiquité le régime du communisme familial.

Dans ce terrain propice il n'est pas surprenant que les théories des philosophes du XVIII^e siècle aient poussé de solides racines qui ont engendré la Révolution et la République.

Toutefois, avant que l'influence occidentale se soit

(1) Il y avait plusieurs concours, ceux de bachelier, de licencié et de docteur. Les docteurs étaient nommés, à la suite d'un nouveau concours, fonctionnaires suppléants dans les ministères et dans les provinces. Ces concours étaient accessibles à tous sans conditions spéciales. Le système des concours a été supprimé en 1907; les fonctionnaires sont choisis depuis cette époque sur une liste de classement des élèves des écoles supérieures, établie après un examen de sortie.

(2) *Reflection on China and Japan*. Conférence de M. Dickens, lecteur de Cambridge, compte rendu dans le *London et China Telegraph*, 23 février 1914.

fait sentir, le peuple chinois, soit indifférence, soit plutôt méconnaissance de ses droits fondamentaux, n'avait pas réclamé la liberté politique. Dans cet empire vieux de cinq mille ans, l'organe législatif n'existe que depuis cinq ans, et pourtant cet organe à peine né est entré franchement dans la voie démocratique. C'est de cet organe que nous nous proposons de faire l'étude sommaire. Notre essai sera divisé en trois parties. La première sera consacrée à l'historique du mouvement libéral qui a précédé le premier parlement républicain ; la seconde traitera du pouvoir législatif lui-même tel qu'il est institué par la constitution provisoire républicaine du 15 mars 1912 et par la loi du 10 août 1911 ; la troisième, enfin, sera réservée aux rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (1).

(1) Nous considérons comme un devoir de remercier notre cher maître et président, M. Larnaude, l'éminent doyen de la Faculté de droit de Paris, qui a bien voulu diriger nos travaux et nous donner avec sa bienveillance habituelle des conseils précieux. Nos remerciements iront aussi à M. Goodnow, doyen de l'Université de Baltimore, conseiller du gouvernement chinois, ainsi qu'à MM. Hooweithe, ministre de la Chine à Paris, et Vissière, professeur à l'Ecole des langues orientales, qui nous ont procuré des renseignements utiles et certains documents nécessaires à nos travaux. Nous tenons à leur exprimer à tous notre profonde reconnaissance.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551616_0040

PREMIÈRE PARTIE

Historique

CHAPITRE PREMIER

Aperçu général des institutions politiques de la Chine sous l'ancien régime

La Chine, vénérable aïeule du monde civilisé, possède son histoire authentique et détaillée depuis l'empereur Niao (2373 avant J.-C.), abstraction faite de l'histoire légendaire des dynasties de huttes et de silex.

On peut diviser cette histoire millénaire en trois grandes périodes.

La première période s'étend de l'empereur Niao à l'empereur Yu (2373-2205 avant J.-C.), époque à laquelle la République autoritaire fut instituée. Elle se caractérise au point de vue de la succession au trône par l'application, non du principe de l'hérédité,

mais de celui de l'élection. L'empereur Niao, avec l'approbation des quatre gouverneurs de provinces, céda son trône de son vivant à l'empereur Sun, un paysan connu par sa vertu, et Sun agissait de même envers l'empereur Yu, connu par ses travaux remarquables de défense contre les inondations. Dans cette période, le trône était considéré comme une res publica; l'empereur n'était que le premier magistrat de la nation et avait le devoir de se donner comme successeur, non son fils, mais un homme capable de mener à bien les affaires publiques; la Chine était la possession collective de la communauté tout entière et nullement la propriété exclusive de l'empereur. Avec l'empereur Yu, la situation devait subir un complet changement.

La deuxième période commence avec l'empereur Yu et finit à l'avènement de la dynastie Tsin (2205 à 255 avant J.-C.). C'est la période de la féodalité. L'empereur Yu, successeur de Sun, institua pour la première fois le système de l'hérédité à la succession au trône, qui ne devait plus sortir de l'histoire de la Chine. Avec l'hérédité, la notion du droit public fut obscurcie, l'idée de l'Etat se confondit avec celle du trône, et l'empereur fut amené à considérer la Chine comme son domaine familial, et le peuple comme ses domestiques. De son côté, le peuple se désintéressa complètement des affaires publiques, s'imaginant qu'elles regardaient seuls l'empereur et sa dynastie.

Ce fut aussi avec Yu que la féodalité fit son apparition et, avec elle, les seigneurs devinrent si puissants qu'ils supplantèrent parfois le trône. Cette féodalité dura plus de deux mille ans et ne disparut qu'avec la dynastie des Tsin qui supprima tous les seigneurs et partagea pour la première fois la Chine en départements et communes.

La troisième période s'étend de la dynastie de Tsin à la chute de la dynastie mandchoue (255 avant J.-C. jusqu'en 1912). Elle comprend une vingtaine de dynasties. Elle se présente sous l'aspect d'un gouvernement absolu, omnipotent, sans aucun contre-poids. Malgré la réapparition de temps en temps d'une nouvelle féodalité, grâce à la création d'apanages institués à l'avènement de chaque nouvelle dynastie, l'empereur sut toujours se faire obéir dans tout le territoire de la Chine.

Sans nous attarder sur les détails de cette histoire qui ne pourraient être que longs et fastidieux, nous nous contenterons de tracer une esquisse succincte du fonctionnement de l'empire avant la révolution, dont les grandes lignes ne furent guère modifiées depuis la dynastie des Tsin.

L'empire, avant de sombrer, était composé d'un gouvernement central, de vingt-deux provinces et de colonies.

L'autorité du gouvernement central résidait principalement dans le Grand Conseil, composé de quatre

à sept grands dignitaires. Ils assistaient journellement l'empereur dans l'expédition des affaires de l'empire, le conseillaient dans les nominations des fonctionnaires et dans la direction de la politique générale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ; leur puissance, pour ainsi dire sans bornes, était fort au-dessus de celle des ministres.

A côté du Grand Conseil, nous trouvions dix ministères, qui assumaient la direction des affaires centrales ; mais comme l'autorité véritable était aux mains du Grand Conseil, les ministres n'étaient en réalité que de simples exécuteurs des décisions de ce corps et ne pouvaient rester en place que tout autant qu'ils avaient son appui.

Les vingt-deux provinces étaient gouvernées chacune par un gouverneur général ayant sous ses ordres tous les fonctionnaires civils ou militaires de la province. Son pouvoir absolu et ses fonctions universelles rappelaient ceux des intendants français sous l'ancien régime. Au-dessous de ces gouverneurs, il y avait dans chaque province un grand trésorier et un grand juge qui n'étaient que des auxiliaires du gouverneur général.

Les provinces étaient divisées en préfectures et subdivisées en sous-préfectures ayant à leur tête un préfet ou un sous-préfet (1). Eux aussi avaient des

(1) Depuis l'établissement de la République, les préfectures sont supprimées ; la division immédiatement au-dessous des provinces est la sous-préfecture.

ERRATA

Pages	Lignes	
22	19	<i>Au lieu de gouvernements, lire gouverneurs</i>
22	27	<i>Au lieu de gouvernement, lire gouverneur</i>
30	3	<i>Au lieu de Birmanie, lire Birmane</i>
34	14	<i>Supprimer Quatre</i>
45	Note	<i>Au lieu de Annexe IX, lire Annexe IV</i>
56	16	<i>Après majorité, ajouter au Sénat et la Chambre des députés n'ayant pas à vrai dire de majorité</i>
67	17	<i>Au lieu de dix, lire huit</i>
106	21	<i>Au lieu de art. 19, § 38, lire art. 19 et 38</i>
134	11	<i>Au lieu de chaque membre, lire chambre</i>
137	22	<i>Au lieu de impossible, lire possible</i>
152	11	<i>Au lieu de vote, lire veto</i>
180	5	<i>Au lieu de Art. 18. — Il y aura un ministre pour chaque ministère, lire Art. 17. — Le pouvoir exécutif comprendra</i>
188	20	<i>Au lieu de Tokien, lire Foukien</i>
	21	<i>Au lieu de Linkiang, lire Sinkiang</i>
193	28	<i>Au lieu de heurtigen, lire heutigén</i>
	32	<i>Au lieu de Statsrecht. lire Staatsrecht</i>

fonctions universelles touchant à la fois à la police, aux finances, à la justice, etc.

Souvent, au-dessus de plusieurs préfectures, était un *Taotaï*, sorte de fonctionnaire délégué du gouverneur ; il avait pour mission de surveiller tous les fonctionnaires de sa circonscription et leur transmettait les ordres du gouverneur général.

Les colonies, composées de la Mongolie, du Thibet, de Tsin-Hai, étaient gouvernées chacune par un ou plusieurs résidents ; leurs pouvoirs étaient aussi étendus que ceux des gouverneurs de provinces, mais, en fait, ils en usaient rarement, chaque colonie possédant une autonomie presque complète.

Il résulte de ce rapide aperçu que la Chine était soumise, sauf dans les colonies, à un régime de pouvoir absolu. Depuis l'empereur jusqu'au plus petit sous-préfet, tous les administrateurs avaient des fonctions universelles et des pouvoirs illimités ; il n'existait à leur puissance aucun contre-poids, et il n'y avait aucune représentation du peuple. De plus, la notion de la séparation des pouvoirs était totalement méconnue, et les abus qui résultaient de cette situation, si admirablement décrits par Montesquieu, apparaissaient dans leur plein jour. Le peuple souffrait sous ce régime odieux et tyrannique qui s'étend de la chute de la féodalité jusqu'à la fin du XIX^e siècle sans oser même murmurer. Des esprits superficiels s'indignent de la docilité du peuple chinois et s'étonnent qu'il ait pu s'accommoder avec

un tel régime qui eût été insupportable pour les peuples d'Occident. L'explication de cette soumission réside dans plusieurs phénomènes sociaux qui étaient spéciaux à la Chine.

1° Le peuple chinois n'entrait que très peu en contact avec l'autorité publique (1), sauf à l'occasion du paiement de l'impôt direct dont la seule manifestation était l'impôt foncier rural, impôt de quotité rendu immuable depuis le XVIII^e siècle. A part cette exception, un citoyen pouvait très bien, sa vie durant, n'avoir aucun rapport avec l'autorité publique. S'agissait-il de la justice, il préférait soumettre ses litiges à un arbitre que d'aller devant le tribunal dont la procédure était longue et coûteuse. Quant aux travaux publics, notamment en ce qui concernait la voirie et la construction de ponts, ils étaient souvent exécutés par des associations privées. Il en résultait que le gouvernement était réduit au strict minimum et que son action ne se faisait guère sentir sur la masse qui ignorait parfois même l'utilité de l'Etat et du gouvernement.

2° Les institutions sociales venaient heureusement corriger l'absolutisme des institutions politiques. La principale fut la famille qui fut le plus solide édifice de cet empire immuable. La légende veut qu'après le déluge nous assistions à la descente de l'Himalaya de cent familles qui émigrèrent vers l'est de l'Asie.

(1) Simon, *La cité chinoise*, p. 15.

Ces familles se multiplièrent au cours des siècles et, après plusieurs milliers d'années d'existence, arrivèrent à constituer la nation chinoise, de sorte qu'aujourd'hui encore la Chine ne compte que cent noms de famille. Dans chaque ville, chaque famille groupa autour du temple des ancêtres communs tous les individus qui portaient le même nom et étaient inscrits sur la même liste généalogique. Aussi, chacune d'elles contenait parfois plus de trois cents membres, ayant pour chef le plus âgé de la génération la plus ancienne. C'était lui qui remplissait les fonctions d'arbitre dans les litiges familiaux, notamment en matière de mariage et de succession ; il était aussi le représentant de la famille et en cette qualité protégeait efficacement ses membres contre les actes vexatoires ou injustifiés dont ils étaient l'objet de la part des fonctionnaires. Ces familles, souvent très puissantes, exerçaient une influence réelle sur la population ; les autorités locales avaient fréquemment besoin de leur intervention et de leur concours pour assurer la marche des services publics.

A côté de la famille existaient des corporations ou syndicats des divers métiers. Chaque métier avait sa corporation composée de tous ses membres habitant la même ville. Ces corporations, qui avaient pour but la défense de l'intérêt commun et de l'assistance mutuelle, étaient très bien organisées et luttèrent souvent avec succès contre la tyrannie des

fonctionnaires. Leur suprême tactique était la grève générale. L'histoire nous montre des exemples nombreux de commerçants ou artisans d'une ville ou d'une région fermant leurs boutiques pendant plusieurs jours pour appuyer leurs revendications ; les fonctionnaires craignaient, à juste titre, les effets néfastes de ces grèves et s'empressaient généralement d'accorder au peuple les satisfactions qu'il réclamait (1).

Avec ces atténuations à sa toute puissance, le césarisme aurait pu se maintenir pendant plusieurs siècles encore, si un souffle libéral venu de l'Occident n'avait ébranlé la conception traditionnelle et réveillé brusquement, à la fin du XIX^e siècle, le peuple de son profond sommeil.

(1) La révolution de 1911 à Setchouen commença par la grève générale.

CHAPITRE II

Le pouvoir législatif avant 1910

La notion de la séparation des pouvoirs était inconnue sous l'ancien régime ; le pouvoir législatif n'existait pour ainsi dire pas ; il était toujours confondu avec le pouvoir exécutif. L'empereur dont l'autorité était illimitée concentrait entre ses mains les deux pouvoirs suprêmes, le législatif et l'exécutif ; il exerçait l'un et l'autre par le même procédé, sans nul souci de les distinguer et aussi sous la même forme. A ce dernier point de vue, on peut signaler une différence avec l'ancien régime français, où le roi cumulait l'exercice des deux pouvoirs, mais employait la forme des édits, ordonnances, déclarations, lettres patentes, pour les mesures législatives, tandis que la forme de l'arrêt du conseil était usitée pour les mesures administratives.

L'empereur exerçait le pouvoir au nom du droit divin, n'admettait aucune participation du peuple dans les affaires publiques et refusait de reconnaître l'idée d'un partage de souveraineté avec un autre

corps politique. La seule opposition qu'il était susceptible de rencontrer sur sa route était la Cour des censeurs. Cette Cour, composée de soixante-seize membres recrutés au concours, possédait le droit de remontrances comme les anciens Parlements français. Les censeurs avaient seuls le droit d'attaquer tous les décrets inopportuns ou toutes les mesures impopulaires, en suppliant l'empereur de les rapporter ou de les modifier ; ils avaient également un droit d'initiative indirecte en ce sens qu'ils pouvaient signaler à l'empereur toutes les réformes qu'ils jugeaient nécessaires, et appeler son attention sur les malversations commises par les fonctionnaires publics ou simplement sur leur incapacité, en demandant leur punition ou leur déplacement. La Cour avait enfin le droit de recevoir des pétitions qu'elle transmettait à l'empereur. Chaque censeur était indépendant et pouvait agir de sa propre initiative. L'empereur n'était pas obligé de donner suite aux remontrances des censeurs ni de tenir compte de leurs propositions ; parfois même il usait du droit de destitution pour briser leur résistance. Mais cela n'empêchait pas que la Cour des censeurs, composée presque toujours d'hommes intègres, ait laissé dans l'histoire une trace glorieuse ; elle constituait un contre-poids utile et nécessaire sous l'ancien régime ; elle reflétait assez bien l'opinion publique et exerçait une influence salutaire en s'élevant contre le despotisme tyrannique des fonctionnaires et même de l'empereur.

A part cette institution quasi-libérale, la notion du pouvoir législatif, entendu dans le sens de représentation du peuple, fut complètement inconnue. Ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle que les œuvres de J.-J. Rousseau, de Montesquieu, de Locke et de plusieurs autres philosophes furent traduites et lues avec avidité par la nouvelle génération et que l'édifice séculaire basé sur le droit divin commença à être ébranlé. La notion de la souveraineté nationale fit échec à celle du droit divin du Fils du ciel, la conception de l'Etat fit sa réapparition, le peuple tout entier commença à s'intéresser aux affaires publiques, et non seulement la famille régnante et l'empereur, comme cela se passait depuis l'empereur Yu.

Cette évolution fut accélérée par des événements politiques dont le plus formidable qui impressionna vivement le peuple fut la guerre sino-japonaise (1894). La Chine, depuis de longs siècles le seul pays puissant de l'Extrême-Orient, voyait avec amertume son intégrité pour la première fois atteinte ; le Japon lui enlevait Formose, et, chose plus douloureuse encore, les trois puissances amies se faisaient payer le prix de leur intervention et occupaient plusieurs points stratégiques. Un vent d'inquiétude souffla sur le peuple qui comprit bien vite que pour sauver la Chine il était temps de la réorganiser. Les réformateurs, représentants de ce courant d'idées, eurent la bonne fortune d'être écoutés par l'empereur Kuangsiu ; il les appela au pouvoir, et pendant les célèbres *cent*

jours de 1898 (1), ils eurent l'honneur d'être les premiers rénovateurs de la Chine. Mais pour le malheur du pays, la réaction commença bientôt, sous les auspices de l'impératrice Tsesi ; elle fit emprisonner l'empereur Kuangsiu et condamner tous les réformistes des cent jours. Les vieux Chinois croyaient encore à la possibilité pour la Chine d'être sauvée par ses institutions traditionnelles. Cette réaction eut son point culminant avec la crise des Boxers. Cette crise aggravée par la nécessité de payer une formidable indemnité d'environ quatre milliards de francs (capital et intérêts compris), souleva un mécontentement des plus vifs parmi le peuple qui réclama à grands cris des réformes. Les révolutions se succèdent d'années en années sans interruption (2). L'impératrice Tsesi, affolée, en face de ce mouvement populaire, et désirant surtout détourner le péril intérieur, envoya en Europe, au début de 1906, cinq commissaires pour étudier les diverses constitutions de l'Europe. Dès le retour de cette mission, un édit fut publié, promettant l'octroi d'une constitution lorsque le peuple serait suffisamment préparé à l'exercice de ses droits politiques. Un autre édit créa un bureau de réformes constitutionnelles, d'où sortit bientôt un plan de réformes réparti en neuf années. L'édit du 25 août 1908

(1) Maybon, *La politique chinoise*, p. 53.

(2) Voir la liste de ces révolutions dans *la Revue jaune* du 15 janvier 1912, Bruxelles.

sanctionna ce plan (1) et annonça la proclamation de la constitution et la convocation du Parlement au cours de la neuvième année qui suivrait ce décret, c'est-à-dire à la fin de 1916. En attendant la convocation du Parlement, des conseils provinciaux et un Sénat provisoire furent établis. Toutes ces mesures constituaient sans doute de simples moyens de diversion, mais l'empire absolu n'en était pas moins atteint de coups mortels.

(1) Pour les détails de ce plan, voir J. Rodes, *La Chine et le mouvement constitutionnel*, p. 17.

CHAPITRE III

Le pouvoir législatif sous l'empire libéral : les conseils provinciaux, le Sénat provisoire

SECTION I. — Les conseils provinciaux

D'après le plan du bureau des réformes constitutionnelles, le premier pas à franchir était la convocation des conseils provinciaux : le grand avantage de cette mesure était d'habituer les citoyens à s'intéresser aux affaires publiques. Conformément à ce plan, la création de ces conseils fut décidée par un décret d'octobre 1908. Un délai d'un an était donné aux gouverneurs pour préparer les élections de ces conseils qui furent définitivement réunis un an plus tard, au mois d'octobre 1909.

La convocation de ces conseils fut le commencement d'une ère libérale. Le système électoral adopté fut une combinaison curieuse du régime censitaire

et du régime capacitaire (1). Les conditions requises pour être électeur étaient l'existence d'un domicile légal dans la province et vingt-cinq ans d'âge. Il fallait, en outre, satisfaire à l'une des conditions suivantes :

1° Exerçer des fonctions de l'enseignement ou avoir rendu, pendant plus de trois ans, des services signalés dans les affaires publiques, dans le territoire de la province ;

2° Posséder un diplôme de fin d'études de l'enseignement secondaire ou supérieur acquis dans les écoles chinoises, ou un diplôme équivalent acquis dans les écoles étrangères ;

3° Avoir été nommé à un grade supérieur à celui de bachelier *primé* ;

4° Exercer des fonctions civiles au-dessus de la septième classe, et des fonctions militaires au-dessus de la cinquième classe, à la condition de n'avoir pas été précédemment l'objet d'une destitution ;

5° Posséder, dans la province, un capital mobilier ou immobilier de plus de cinq mille piastres (12.500 fr. environ).

Les personnes âgées de plus de vingt-cinq ans n'ayant pas leur domicile légal dans la province, mais y résidant depuis plus de dix ans et y possédant un capital mobilier ou immobilier de plus de dix mille piastres avaient également le droit d'élire les conseillers provinciaux.

(1) Ce système se retrouve encore dans l'élection du Parlement de 1913, quoique dans un sens beaucoup plus libéral.

Quant aux cas d'indignité qui privaient les individus de leurs droits civiques, ils étaient au nombre de huit et concernaient : 1° Les insoumis, 2° les repris de justice, 3° les gens sans aveu, 4° les faillis non réhabilités, 5° les fumeurs d'opium, 6° les individus atteints de maladie mentale, 7° les individus de mauvaises vie et mœurs, 8° les illettrés.

Les fonctionnaires provinciaux et leurs secrétaires, les hommes de l'armée active, ceux de la réserve pendant le temps où ils sont sous les drapeaux, les fonctionnaires de la police, les ministres du culte, voyaient leurs droits politiques temporairement suspendus ; ils ne pouvaient être ni électeurs, ni éligibles pendant la durée de leurs fonctions. Les instituteurs de l'école primaire et les élèves de toutes ces écoles avaient le droit d'électorat, mais n'étaient pas éligibles. — Quant à l'éligibilité, en dehors des cas énoncés plus haut, elle n'exigeait aucune condition spéciale, sauf l'âge de trente ans et la possession dans la province d'un domicile légal ou d'un domicile temporaire depuis plus de dix ans.

Le nombre des conseillers devait être en principe de deux par sous-préfecture, mais il varia, en réalité, avec le chiffre de la population et le nombre de suffrages exprimés. Il fut, par exemple, de cent trois pour le Chantoung et de cinquante pour le Moukden. Les conseillers étaient élus à deux degrés.

Les conseils provinciaux procédaient à l'élection de leur président et vice-président et d'un bureau

permanent, assez analogue à la commission départementale en France. Leurs membres touchaient cinquante taëls par mois (environ 160 fr.). Il y avait une session ordinaire par an et, selon les circonstances, des sessions extraordinaires.

Les attributions des conseils provinciaux étaient strictement limitées à l'examen du budget de la province et des réformes locales. Ils n'avaient pas le droit de s'occuper des affaires générales de l'empire, et la discussion des questions purement politiques leur était interdite. Nous trouvons en France une défense similaire pour le conseil général auquel il est interdit d'émettre des vœux politiques.

Les conseils provinciaux ne devaient pas tarder à dépasser les attributions qui leur avaient été conférées par la loi. Dès la première session de 1909, ils se concertèrent pour réclamer la convocation immédiate d'une Assemblée nationale, qui ne devait être réunie qu'en 1916 d'après le plan du bureau des réformes constitutionnelles. Ils envoyèrent à cet effet des délégués à Pékin au début de 1910, et trois pétitions furent successivement présentées dans ce sens. Elles furent repoussées, mais les conseils ne se découragèrent pas. Ils se constituèrent en une union nationale et tinrent une sorte de Parlement à Pékin, au mois de septembre 1910, pour demander des réformes administratives et surtout la convocation de l'Assemblée nationale. Les événements se précipitèrent ; l'annexion de la Corée, la question birmane

avaient vivement frappé l'esprit du peuple qui se montrait de plus en plus impatient. Le Sénat provisoire, réuni au mois d'octobre 1910, s'appuyant sur la demande des délégués provinciaux, obtint du régent une promesse de convocation anticipée de l'Assemblée nationale, qui, au lieu d'être convoquée en 1916, devait l'être, d'après le décret du 5 novembre 1910, en 1913. Mais les délégués provinciaux ne trouvant pas suffisante cette convocation anticipée de l'Assemblée persistèrent à réclamer la convocation immédiate. Devant cette attitude, le gouvernement dut se résoudre à les faire expulser *manu militari* de la capitale, au début de 1911, et ils s'en retournèrent désappointés sans avoir obtenu ce qu'ils demandaient.

Dans leurs provinces respectives, les conseils provinciaux étaient entrés, en maintes occasions, en conflit avec les gouvernements de province et, d'autre part, ceux-ci, habitués à agir à leur guise, souffraient difficilement leur contrôle. Très souvent ils ne tenaient aucun compte des attributions légales des conseils ; c'est ainsi, notamment, qu'à Kouangtoug le budget fut soumis au conseil en bloc, et, comme celui-ci en réclamait le détail, on le lui refusa. A Kiangsi le gouverneur augmenta les impôts indirects sans le consentement du conseil. A Kouangsi le gouvernement prolongea le délai accordé pour la cessation de la culture des pavots, malgré la protestation du conseil. Les conseils démissionnèrent dans plusieurs

provinces pour témoigner de leur mécontentement contre ces agissements illégaux et le gouvernement central, dans le but d'apaiser la surexcitation publique, dut leur donner raison et blâmer sévèrement plusieurs gouverneurs.

Dans l'intervalle des sessions, grâce à leur bureau permanent, les conseils purent souvent faire entendre leur voix contre le pouvoir exécutif ; en 1911, notamment, ils s'élevèrent contre la nomination des princes du sang comme ministres d'un cabinet responsable. Véritables corps représentatifs, les premiers en date depuis cinq mille ans, ils furent avant la révolution les représentants de l'opinion publique, et à eux revient l'honneur d'avoir les premiers exposé les doléances de la nation contre l'absolutisme traditionnel.

SECTION II. — Le Sénat provisoire (1910-1911)

Avec les conseils provinciaux, la Chine avait un corps représentatif auprès des autorités provinciales ; avec le Sénat provisoire, elle eut un corps représentatif auprès du gouvernement central. Quoique ces corps fussent plutôt consultatifs que législatifs, l'empire n'en avait pas moins manifesté par leur création sa tendance libérale.

Le Sénat provisoire, réuni pour la première fois le 3 octobre 1910, devait fonctionner de 1910 à 1916 en attendant la convocation de l'Assemblée nationale.

Sa composition fut un mélange curieux des idées aristocratiques et démocratiques. Le Sénat présentait cette particularité qu'à côté de membres nommés par l'empereur, on y trouvait des membres nommés par le peuple comme dans le Sénat espagnol et le conseil de l'Empire russe. Il se composait de deux cents membres dont la moitié était choisie par l'empereur dans les éléments suivants : seize princes impériaux, douze représentants de la noblesse mandchoue et chinoise, quatorze princes du Thibet, de la Mongolie et du Turkestan, six parents éloignés de l'empereur, puis trente-deux fonctionnaires des divers ministères, dix savants et dix riches représentant la science, le commerce et l'industrie. L'autre moitié était élue par les conseils provinciaux avec l'approbation du gouverneur de la province. Le nombre des sénateurs des provinces variait avec la population de la province (Ex. : Petchili, neuf ; Helonkiang, deux).

Les cent membres nommés par l'empereur étaient destinés à représenter l'aristocratie et à faire contre-poids aux cent membres du peuple. La Chine était depuis longtemps, ainsi que nous l'avons vu, un pays démocratique, où la noblesse n'existait pas (il y avait en tout huit personnages chinois ayant des titres nobiliaires dans tout l'empire) et, d'autrepart, les nobles mandchous n'avaient aucun contact avec la population et n'exerçaient sur elle aucune influence. Aussi le gouvernement avait-il voulu surtout créer une aristocratie artificielle. C'est pourquoi à côté des

nobles mandchous, chinois, mongols, thibétains, musulmans, on avait nommé des fonctionnaires, des savants et des riches pour représenter l'aristocratie chinoise. Leur nombre fut imposant (cinquante-deux contre quarante-huit vrais nobles). On espérait ainsi composer un corps avant tout conservateur.

Le Sénat provisoire avait un président et un vice-président, tous deux nommés par l'empereur parmi les grands dignitaires de l'empire.

Les attributions du Sénat provisoire étaient : la discussion et le vote du budget, le vote des lois sur les impôts et les emprunts publics, et, d'une façon générale, de toutes les lois, à l'exception des lois constitutionnelles. Enfin, il devait connaître de toutes les questions qui lui seraient soumises par décret impérial (1).

Le Sénat provisoire avait la faculté d'interroger les divers ministres sur les questions administratives, à l'exception de celles qui avaient un caractère secret, et pouvait mettre en accusation devant l'empereur le Grand Conseil et les ministres pour violation de la loi ou usurpation de ses propres pouvoirs.

Les Grands Conseillers et les ministres avaient le droit d'entrée au Sénat provisoire ou de s'y faire représenter ; ils pouvaient y exprimer leurs idées, mais non participer aux votes.

Quand les décisions du Sénat provisoire se trou-

(1) *North China daily news*, octobre 1910.

vaient en opposition avec la manière de voir du Grand Conseil ou des ministres, la question était soumise de nouveau à l'Assemblée pour qu'elle en délibérât : et si celle-ci persistait dans sa première opinion, les deux parties devaient soumettre le cas au trône qui décidait en dernier ressort.

Le Sénat provisoire remplissait aussi l'office de Cour arbitrale : à ce titre, il examinait les conflits qui s'élevaient entre les gouverneurs et les conseils provinciaux, ainsi que ceux qui pouvaient se produire entre ces conseils eux-mêmes. Il avait, en outre, le droit de demander à ces conseils des renseignements sur les affaires de leur province. Il examinait les pétitions que les citoyens avaient la faculté de lui envoyer sur toutes les questions intéressant le pays, mais il ne pouvait ni lancer des proclamations, ni faire comparaître les personnes devant lui, ni connaître des affaires du ressort de la justice civile ou criminelle. Ces dernières interdictions avaient pour but d'éviter les abus qu'on reprochait aux anciens Parlements français.

La session ordinaire du Sénat durait trois mois : elle pouvait être prolongée pour une période ne dépassant pas un mois. Quant aux sessions extraordinaires d'une durée d'un mois, elles avaient lieu sur la demande soit des ministres, soit du président ou du vice-président du Sénat, soit de la majorité de ses membres.

A l'ouverture des sessions, diverses commissions

étaient nommées et chacune d'elles élisait son président. Les séances étaient publiques et ne pouvaient avoir lieu que si les deux tiers des membres étaient présents.

L'immunité parlementaire était reconnue aux sénateurs. Aucun d'eux ne pouvait être inquiété pour les opinions exprimées au cours du débat, ni arrêté durant les sessions sans le consentement du Sénat, à l'exception du cas de flagrant délit.

Le Sénat pouvait être ajourné, par un décret impérial, pour une durée maxima de quinze jours dans les cas suivants : 1° usurpation de pouvoirs ; 2° vote de résolutions anticonstitutionnelles ; 3° conflit persistant avec les ministres ; 4° désordre et tumulte que le président est dans l'impossibilité de réprimer.

Il pouvait être dissous par un décret impérial dans les cas suivants : 1° vote de motions agressives et irrévérencieuses à l'égard du souverain ; 2° vote de résolutions nuisibles à la sécurité du pays ; 3° refus de se conformer à l'ordre d'ajournement qui lui a été signifié, ou bien persistance de sa part, après ajournements répétés, à conserver la même attitude. Après la dissolution du Sénat, il devait être procédé à de nouvelles élections et la convocation de la nouvelle Assemblée devait avoir lieu après les cinq mois de la dissolution. En ce qui concerne l'indemnité parlementaire, on s'était arrêté, après de longues discussions, au système d'une indemnité mensuelle de trois cents taëls (1.000 francs environ).

Par ce qui précède, on peut se rendre compte que le Sénat, par sa composition même et ses attributions bien limitées, en même temps que par les facultés qui avaient été prévues pour l'ajourner ou le dissoudre, devait constituer, et c'est ce qu'avait cherché la Cour, un organe docile et inoffensif. Mais le courant libéral fut irrésistible et les sénateurs conservateurs furent bien vite entraînés par les sénateurs du peuple. Dès le début de la première session, ils votèrent, à l'unanimité, l'établissement immédiat d'une constitution et d'un Parlement. Dans les conflits entre les gouverneurs et les conseils provinciaux qu'il fut appelé à trancher, le Sénat se rangea du côté libéral, c'est-à-dire du côté des conseils provinciaux, ce qui était fort naturel, puisque la moitié des sénateurs sortaient de ces assemblées.

De même que les conseils provinciaux, qui entrèrent presque tous en conflit avec les gouverneurs de leurs provinces, le Sénat provisoire, à peine constitué, songea à renverser l'autorité formidable du Grand Conseil (1), la forteresse des conservateurs. Les grands conseillers, ayant refusé de se rendre au Sénat pour fournir des explications sur leur attitude, se virent infliger par cette assemblée une motion de blâme qui fut votée à une forte majorité. Mais le Sénat provisoire alla plus loin ; il les mit en accusation

(1) Rodés, *La Chine et le mouvement constitutionnel*, chap. V. — *Le Sénat contre le Grand Conseil*, p. 122.

devant l'empereur, en même temps qu'il demanda l'établissement d'un cabinet responsable. Le régent, appuyé par les conservateurs, refusa de prendre en considération l'acte d'accusation du Sénat, tout en ordonnant au bureau des réformes constitutionnelles de hâter la rédaction d'un règlement tendant à l'établissement d'un cabinet responsable. Pendant que le Sénat, irrité de son insuccès, préparait un nouveau rapport d'accusation, le régent, pour déjouer la manœuvre, publiait un décret de clôture, et l'Assemblée dut se séparer sans avoir rien fait. Elle avait eu le mérite d'avoir fait avancer de quatre ans la convocation du Parlement et d'avoir contribué ainsi à l'établissement d'un cabinet responsable qui fut réalisé par un décret du 8 mai 1911. Il est vrai que l'une et l'autre de ces mesures étaient un trompe-l'œil. En ce qui concerne la convocation anticipée du Parlement, rien n'autorise à certifier que le régent ne serait pas revenu sur sa promesse quand l'ardeur populaire aurait été passée. Quant au cabinet responsable, il ne devait pas être autre chose, malgré le changement de nom, que l'ancien Grand Conseil, puisque les membres du cabinet étaient tous des anciens grands conseillers ou d'anciens ministres. De plus, le cabinet n'était responsable que devant le trône : le Parlement pouvait bien l'accuser, mais non le forcer à se retirer, situation analogue à celle qui règle les rapports entre le chancelier de l'empire allemand et le Reichstag.

Dans le cours de l'année 1911, les sénateurs sollicitèrent en vain une session extraordinaire pour discuter les questions de la Mongolie, de la Birmanie et des emprunts. En même temps, la Cour, revenue de ses illusions, voulut restreindre encore les attributions du Sénat et, dans ce but, rendit un décret, en juillet 1911, modifiant le règlement antérieur de cette Assemblée. Dans l'ancien règlement, les conseillers provinciaux pouvaient accuser les gouverneurs devant le Sénat provisoire. Cette disposition fut supprimée par le nouveau règlement. Le Sénat se vit également dépouiller de la faculté de recevoir des pétitions et de demander une convocation extraordinaire. Pour délibérer valablement, au lieu de la présence des deux tiers des membres comme auparavant, l'article 34 nouveau décidait qu'il suffisait de la moitié. Or, la moitié des sénateurs étant nommés par le gouvernement, rien ne les empêchait, s'ils étaient tous à leur poste, d'ouvrir la séance, même en l'absence totale des sénateurs du peuple.

C'est sous l'empire de ce nouveau règlement réactionnaire que la deuxième session du Sénat provisoire s'ouvrit au mois d'octobre 1911. La révolution ayant déjà éclaté, la plupart des sénateurs du peuple donnèrent leur démission et retournèrent dans leurs provinces. Ils se trouvaient réduits à la moitié de leurs membres, huit jours après l'ouverture, lorsque les provinces envoyèrent des télégrammes de

désaveu aux représentants qui continuaient de siéger. Le Sénat provisoire perdit alors toute autorité. Le gouvernement, affolé de la rapidité de la révolution, songea en vain à s'appuyer sur lui pour contrebalancer les républicains et à cet effet lui accorda de grandes mais tardives concessions. Sur la demande des ligues militaires, le Sénat, réduit à l'élément gouvernemental, obéissant aux ordres des généraux du Nord, vota une charte constitutionnelle de dix-neuf articles, à laquelle la Cour jura de se conformer sous la foi du serment. Cette charte fut dénommée les « dix-neuf articles de confiance (1) », (2 novembre 1911); elle n'avait été votée qu'à titre provisoire et devait être remplacée par une constitution plus détaillée que le Sénat était chargé de rédiger (2).

Ces articles, inspirés des principes anglais, réduisaient le pouvoir impérial à néant. D'après cette charte, le président du Conseil, élu par le Parlement, était responsable devant lui. Le Parlement avait seul le droit d'initiative de la revision de la constitution. Le Sénat était entièrement élu. La liste civile était fixée par le Parlement qui pouvait la diminuer. L'empereur n'avait pas le droit d'employer les forces militaires dans les troubles intérieurs sans le consentement du Parlement. En attendant la convocation immédiate du Parlement, le Sénat provisoire devait

(1) Voir le texte de cette charte, Annexe I.

(2) Les événements ultérieurs devaient empêcher le vote de cette constitution.

en remplir temporairement les fonctions. A la suite de cette charte, le règlement du Sénat fut modifié dans un sens libéral : non seulement cette Assemblée recouvrait ses anciennes prérogatives que le règlement de juillet lui avait fait perdre, mais encore elle acquérait tous les nouveaux pouvoirs que la charte accordait au Parlement, et disposait de droits aussi étendus, sinon plus, que la Chambre des communes anglaise.

Cette charte libérale, accordée un an plus tôt, aurait pu sauver l'empire, mais à l'époque où elle intervint elle n'inspirait aucune confiance au peuple qui connaissait bien la perfidie et les agissements déloyaux du gouvernement mandchou. La révolution fut partout triomphante, et la plupart des sénateurs passèrent aux républicains. Le 30 décembre 1911, les dix derniers sénateurs du peuple donnèrent leur démission, et l'Assemblée ne réunissant plus le quorum nécessaire, la session fut suspendue. Le Sénat provisoire avait vécu, cédant la place à l'Assemblée républicaine qui venait de se constituer à Nankin.

CHAPITRE IV

Le pouvoir législatif sous la Révolution L'Assemblée de Nankin

Les délégués provinciaux n'avaient pu obtenir la convocation immédiate du Parlement ; ils retournèrent dans leur pays avec une défiance marquée envers le gouvernement. Celui-ci, formé de conservateurs partisans du pouvoir absolu, n'avait aucune velléité de réorganiser la Chine. Il acceptait de changer le nom du Grand Conseil en celui de cabinet responsable pour donner au peuple des illusions. Il modifiait le règlement du Sénat provisoire en le rendant plus inoffensif encore et s'apprêtait à modifier également le règlement des conseils provinciaux dans le même sens. Devant cette attitude, le mécontentement fut des plus vifs dans tout l'empire, et le peuple, convaincu de l'incapacité et de la mauvaise volonté du gouvernement, voulut le renverser. Dès le milieu du mois de septembre 1911, des troubles éclatèrent à Setchouen ; le projet de nationalisation des

chemins de fer avait vivement alarmé les actionnaires de ces compagnies qui craignaient que le gouvernement ne leur remboursât pas intégralement leurs mises ; mais la révolte de Setchouen était plutôt civile que militaire ; elle n'était ni antidynastique ni républicaine.

La vraie révolution (1) commençait le 10 octobre 1911, Des soldats réguliers de Houpé se mutinaient ayant comme chef le général Liyuenhong ; ils proclamaient aussitôt la République que la population civile acceptait avec la plus grande joie. Coup sur coup, on apprit l'adhésion de toutes les provinces du Sud et aussi de quelques-unes du Nord (sauf les quatre provinces de Mandchourie, de Petchili, de Honan, de Kansou). Sur vingt-deux provinces, six seulement restaient fidèles à l'empire. La République fut partout acclamée avec enthousiasme, et il fallut songer à la doter d'une Assemblée législative.

Dès le milieu de novembre, on fit appel aux provinces républicaines et on les pria d'envoyer trois délégués chacune pour constituer une Assemblée provisoire. Quatorze provinces répondirent à cet appel ; leurs délégués se réunirent à Hankeou, le 3 décembre 1911, et votèrent une constitution provisoire de la République chinoise (2). Cette constitution en vingt-et-un articles se divisait en quatre

(1) Pour la révolution chinoise, voir E. Rottach, *La Chine en révolution*, 1914, p. 24.

(2) Voir le texte de cette constitution, Annexe II.

chapitres : le premier traitait du président de la République qui devait être élu par l'Assemblée à la majorité des deux tiers des voix, chaque province disposant d'une voix ; le deuxième s'occupait de l'Assemblée nationale : elle était composée de trois députés par province, les provinces étant libres de choisir leur mode de désignation. L'Assemblée avait des droits étendus, droit d'initiative, vote du budget, contrôle des comptes, décisions concernant la guerre et la paix, et, à l'imitation du Sénat américain, droit d'approbation sur les nominations des ministres et des diplomates, etc. Le président promulguait les lois votées par l'Assemblée et pouvait, comme le président de la République française, demander une nouvelle délibération dans les dix jours, mais si l'Assemblée confirmait sa première décision à la majorité des deux tiers des voix, le projet de loi avait, par cela seul, force de loi.

Le troisième chapitre traitait des ministres ; ils étaient nommés par le président, mais devaient être agréés par l'Assemblée. Le chapitre final prévoyait enfin que, dans les six mois suivant l'établissement du gouvernement provisoire, l'Assemblée nationale constituante serait convoquée pour remplacer l'Assemblée provisoire.

Cette constitution, incomplète et hâtivement élaborée, au bruit des obus et des mitrailleuses, était inspirée surtout de la constitution américaine pure. On n'y remarque aucune trace de l'institution du

régime parlementaire qui avait été l'essence des dix-neuf articles de confiance, octroyés un mois plus tôt par l'empire agonisant. Par contre, on voit le droit d'approbation des nominations des ministres par l'Assemblée entrer pour la première fois dans les mœurs politiques chinoises.

Conformément à la constitution provisoire, les délégués des dix-huit provinces se réunirent à Nankin, le 19 décembre 1911, en une Assemblée provisoire, qu'on appela, dans le langage courant, l'Assemblée de Nankin. Elle élut bientôt le Dr Sunyatsen comme président de la République par 17 voix sur 18. Le nouveau président entra en fonctions le premier janvier 1912. La République a, dès lors, un président, une Assemblée et un ministère composé d'après les vœux de la nation.

Les députés de l'Assemblée de Nankin provenaient non de l'élection, à raison de l'impossibilité où s'était trouvé le gouvernement de procéder à une consultation nationale, mais de la désignation par les généralissimes des provinces républicaines ; ils ne représentaient donc pas exactement le peuple. La plupart d'entre eux étaient des membres de l'union jurée (société secrète révolutionnaire dirigée par le Dr Sun). On eût pu croire qu'elle serait l'humble créature du président, mais, à l'étonnement général, elle entra bientôt en conflit avec le pouvoir exécutif. Ce conflit fut particulièrement aigu sur la question des emprunts japonais et russes que l'Assemblée

jugeait désastreux pour le pays et, grâce à sa résistance, le contrat ne fut pas signé. Le conflit s'aggrava encore à l'occasion de poursuites que le vice-ministre de la justice voulait exercer contre un député à raison d'expressions anti-républicaines dont il s'était servi. L'Assemblée, invoquant l'immunité parlementaire, demandait le renvoi du vice-ministre; le refus opposé à sa demande par le président Sun provoqua, dans son sein, une vive irritation et la plupart de ses membres donnèrent leur démission.

Après l'abdication de la dynastie mandchoue, le Dr Sun démissionna en faveur de M. Yuanchikāi qui fut élu à l'unanimité président de la République par l'Assemblée de Nankin (15 février 1912), mais par suite de difficultés politiques, le gouvernement de Nankin ne fut supprimé que le premier avril 1912. Pendant ce temps, l'Assemblée de Nankin, désireuse de consacrer officiellement l'union du Nord et du Sud, élaborait une nouvelle constitution (1) qui fut promulguée le 15 mars. Bien que remplaçant la constitution provisoire de décembre 1911, cette nouvelle constitution a, elle aussi, un caractère provisoire; elle ne doit rester en vigueur que jusqu'au vote d'une constitution définitive par l'Assemblée constituante. Elle est bien plus complète et cohérente que la première constitution provisoire et s'inspire tout à la fois de la constitution française et de la constitution américaine.

(1) Voir le texte de cette constitution, Annexe III.

Imbue des doctrines philosophiques du XVIII^e siècle, la constitution provisoire de 1912 proclame hautement, pour la première fois, la souveraineté nationale (art. 2), l'égalité des citoyens sans distinction de races ni de religions (art. 5), l'inamovibilité des juges (art. 52), la responsabilité ministérielle (art. 44), (le président de la République est obligé de renvoyer le ministère en cas de vote de blâme de l'Assemblée), et surtout la garantie des droits individuels (liberté individuelle, liberté d'aller et venir, inviolabilité du domicile, respect de la propriété, liberté de réunion et d'association, liberté de la presse, secret des correspondances, liberté de commerce, liberté de conscience, droit de pétition, etc.). Tous ces droits sont garantis par la constitution. C'est une constitution démocratique ; elle marque le triomphe de la République ; elle est encore en vigueur, sauf le chapitre relatif à l'organisation du pouvoir législatif qui a été remplacé par une loi fondamentale du 10 août 1912, loi qui était d'ailleurs prévue par la constitution.

D'après la nouvelle constitution, l'Assemblée nationale provisoire devait subsister jusqu'à l'établissement du Parlement définitif. La loi organique de cette Assemblée provisoire fut élaborée par l'Assemblée de Nankin et promulguée le premier avril 1912. L'Assemblée de Nankin avait terminé sa tâche ; elle fut transportée à Pékin, le 29 avril 1912, mais par sa composition nouvelle (les anciens députés furent

presque tous remplacés), par le mode de désignation des députés et surtout par ses attributions, on peut dire qu'il n'y eut aucun lien de continuité entre elle et l'Assemblée provisoire qui venait d'être installée à Pékin.

CHAPITRE V

Le pouvoir législatif sous le gouvernement provisoire (avril 1912 — octobre 1913)

SECTION I. — L'Assemblée nationale provisoire

L'Assemblée nationale provisoire, basée sur la constitution et sur la loi organique de 1912, différait de l'Assemblée de Nankin sur plusieurs points:

1° Les députés de la nouvelle Assemblée étaient élus par les conseils provinciaux, comme les sénateurs provisoires du peuple sous l'ancien régime, et non désignés par les généralissimes des provinces. A vrai dire, la nouvelle constitution, comme celle de 1911, laisse le mode de désignation des députés à l'option locale. Aussi beaucoup de députés de l'Assemblée de Nankin, prétendant que l'Assemblée provisoire n'était que la suite de l'Assemblée de Nankin, voulurent-ils continuer à y siéger, mais ils soulevèrent de vives protestations de la part des conseils provinciaux — surtout de celui de Houpé — qui réclamèrent un corps électif représentant vraiment le peuple. En présence de cette situation, un décret présidentiel du 29 mars 1912 ordonna que les députés

de la nouvelle Assemblée seraient élus par les conseils provinciaux, en remplacement des anciens députés de Nankin désignés par les généraux, à l'exception, toutefois, de ceux de la Mongolie, du Thibet et du Tsinhai, où les conseils provinciaux n'existaient pas ; leur mode de désignation restait à la discrétion des autorités locales.

2° Alors que l'Assemblée de Nankin ne se composait que des députés des provinces chinoises, la nouvelle constitution plaçait la Mongolie, le Thibet, le Tsinhai sur le même pied que les provinces chinoises et leur permettait d'envoyer des députés à la nouvelle Assemblée. De plus le nombre de députés fut augmenté. Au lieu de trois par province, chaque province eut le droit d'en envoyer cinq, ainsi que la Mongolie intérieure, la Mongolie extérieure, le Thibet, sauf le Tsinhai qui, à raison de sa faible population, n'en nommait qu'un.

3° Mais c'est surtout au point de vue des attributions que la nouvelle Assemblée différait de l'Assemblée de Nankin. La constitution de 1911, qui tirait sa source de la constitution américaine, s'inspirait des purs principes de la séparation des pouvoirs. La nouvelle constitution de 1912 qui avait fait de larges emprunts à la constitution française, instaura le régime parlementaire et le droit d'accusation à l'égard du président de la République. De plus, la prérogative de l'ancienne Cour des censeurs, celle de mise en accusation des fonctionnaires fut reconnue

à l'Assemblée provisoire par la constitution. Ainsi, cette Assemblée, combinaison des prérogatives du Sénat américain (droit d'approbation), du Parlement français (responsabilité ministérielle) et de l'ancienne Cour des censeurs (droit d'accusation vis-à-vis de tous les fonctionnaires) détenait une autorité formidable et se distinguait par une prépondérance accentuée du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif.

L'Assemblée provisoire se composait de cent-vingt six membres, sauf dans les trois dépendances (1). Tous ces membres étaient élus par les conseils provinciaux. Tous les citoyens mâles de vingt-cinq ans étaient éligibles, sauf : 1° les gens privés de leurs droits civiques ou pour lesquels ces droits étaient suspendus ; 2° les fumeurs d'opium ; 3° les hommes de l'armée active ; 4° les fonctionnaires administratifs et les juges actuellement en fonctions.

La vérification des pouvoirs était faite par l'Assemblée elle-même, en cas de contestation seulement.

L'Assemblée provisoire élisait son président, son

(1) La Mongolie, le Thibet et le Tsinhai furent considérés comme colonies du temps de l'empire. La République, ayant proclamé l'égalité des citoyens, supprima le mot colonies et plaça ces trois pays sur le même pied que les provinces chinoises. En conséquence, l'ancien ministère des colonies fut supprimé et les affaires de ces trois pays furent attribuées au ministère de l'intérieur. Comme ces trois pays ne sont plus des colonies et que leur situation se rapproche beaucoup de celle des *dépendances* des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, nous nous sommes servis du mot *dépendances* pour les désigner.

vice-président, et cinq bureaux : le bureau législatif, le bureau financier, le bureau des affaires diverses, le bureau des pétitions et enfin le bureau de discipline ; chaque bureau se composait de neuf à vingt-trois membres suivant son importance.

Les projets de loi étaient examinés d'abord par le bureau qui faisait un rapport à l'Assemblée.

Toute proposition de loi devait être déposée par trois députés au moins.

L'Assemblée pouvait mettre en accusation le président de la République pour cause de haute trahison. Elle avait le droit d'accusation et d'interpellation à l'égard des ministres et aussi le droit d'initiative parlementaire. Elle votait les lois et le budget, approuvait les nominations des ministres et des diplomates, exerçait le droit d'accusation contre les fonctionnaires coupables d'agissements illégaux ou de concussion, recevait les pétitions des citoyens présentées par trois députés au moins, etc.

Les séances étaient publiques : elles ne pouvaient s'ouvrir que lorsque la moitié plus un des membres étaient présents. Le vote était décidé à la majorité des voix. S'il n'y avait pas de majorité, le président votait pour départager l'Assemblée.

L'Assemblée devait rester permanente jusqu'à la réunion du Parlement ; elle ne pouvait être ni dissoute, ni ajournée par le président de la République ; elle avait seulement le droit de s'ajourner pour une

période ne dépassant pas 15 jours. Cette décision était prise à la majorité des voix.

L'Assemblée ainsi constituée fut réunie à Pékin le 29 avril 1912. Sa session dura un an. Elle disposait d'armes redoutables, mais elle ne tarda pas à en abuser. Tandis que le Sénat américain refuse rarement les nominations des ministres qui lui sont proposées par le président de la République, elle les refusa dans plusieurs circonstances. Les interpellations se multiplièrent, les crises ministérielles furent fréquentes, l'une d'elles dura plus d'un mois (juillet 1912). L'Assemblée usa aussi de son droit d'accusation vis-à-vis des fonctionnaires pour demander la destitution des gouverneurs de province du parti adverse. Les passions politiques s'exaltèrent et la lutte des partis fut assez vive pour inspirer au pays de sérieuses alarmes. Pendant l'année de son existence, l'Assemblée provisoire, au lieu de faire une œuvre sage de réorganisation, se laissa dominer par des considérations de personnes (refus d'approbation des ministres, mise en accusation des ministres, des gouverneurs, etc.) et plaça malheureusement trop souvent l'intérêt des partis au-dessus de celui de la patrie. Elle perdit son temps dans des discussions stériles et ne réussit même pas à voter un seul des cinquante-quatre projets qui lui étaient soumis par le gouvernement, depuis le mois d'avril 1912 jusqu'au mois d'avril 1913, et dont quelques-uns pourtant présentaient un caractère d'urgence indis-

table, par exemple ceux relatifs à l'administration provinciale, aux impôts nouveaux, à la banque d'Etat, etc. Elle se signala surtout par sa politique d'obstruction. Et ce fut, après avoir déçu l'opinion publique et énervé le peuple qu'elle se sépara, au mois d'avril 1913, pour céder la place au premier Parlement définitif, sans avoir réalisé aucune réforme utile pour la République.

SECTION II. — Le premier Parlement chinois (1913)

La constitution provisoire avait prévu la réunion du Parlement constituant dans les dix mois qui suivraient la promulgation de la constitution. L'Assemblée provisoire fut chargée d'élaborer les lois relatives à l'organisation de ce Parlement. Conformément à cette constitution trois lois organiques sur cette matière furent promulguées le 10 août 1912 (1). Les élections générales eurent lieu dans l'hiver 1912 et le premier Parlement fut réuni le 8 avril 1913. Ce Parlement, qui représentait plus exactement l'opinion publique que les trois Assemblées précédentes, aurait pu faire œuvre utile. Malheureusement, un crime séparatiste fut commis à la fin de mars : l'un des chefs

(1) La première est relative à l'organisation du Parlement, la deuxième à l'élection du Sénat, la troisième à l'élection de la Chambre des députés. Voir le texte de la première loi organique du Parlement, Annexe IX. Quant aux deux autres, voir *Revue jaune*, 15 décembre 1912 et *The China year book 1913*, London.

les plus influents du parti républicain socialiste, M. Son, fut assassiné à Shanghai et les républicains socialistes accusèrent le premier ministre d'avoir été l'instigateur de ce crime et exigèrent qu'il comparût devant le tribunal de Shanghai. Le premier ministre, tout en donnant sa démission, refusa de répondre à cette convocation. De plus, dans la nuit du 26 avril, le gouvernement signa avec le groupe des cinq puissances un contrat d'emprunt sans le consentement du Parlement. Ces faits surexcitèrent au plus haut degré l'opinion publique et dès le mois de mai la révolte éclata à Shanghai et se propagea rapidement, au mois de juin, dans plusieurs provinces du Sud. Ce fut la deuxième révolution. Par suite de son organisation militaire défectueuse et surtout de son manque de ressources, le parti révolutionnaire fut écrasé au mois d'août 1913 (1).

Le Parlement était, pendant ce temps, dans un état d'inactivité forcée ; la plupart des députés révolutionnaires étaient retournés dans leurs pays et les autres préférèrent attendre l'issue de la guerre civile avant de se mettre au travail. Il n'avait guère donné signe de vie que par l'élection d'une commission interparlementaire composée de soixante membres appartenant pour moitié à chaque Chambre et élus par leurs collègues. Cette commission avait pour mission de présenter un projet de constitution défi-

(1) Sur la deuxième révolution, voir Farjenel, *A travers la Révolution chinoise*, p. 336 et suivantes.

nitive. Après la défaite de la deuxième révolution, beaucoup de parlementaires étaient d'avis d'élire d'urgence un président de la République définitif avant de voter la constitution définitive. Ils arguaient de la nécessité d'un gouvernement définitif pour donner plus de prestige à la République tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. La commission constituante fut priée de présenter en premier lieu le chapitre du projet (1) concernant la nomination du président. Ainsi fut fait, et ce chapitre fut voté par les deux Chambres réunies en congrès, le 4 octobre 1913. Deux jours après, le congrès se réunit de nouveau pour élire le président définitif ; M. Yuan fut élu par 507 voix sur 759 votants.

Le gouvernement provisoire prit fin et la République fut bientôt reconnue par toutes les puissances.

APPENDICE. — Le pouvoir législatif à l'heure actuelle

Peu après l'élection du président, celui-ci, ayant saisi des correspondances secrètes qui avaient été échangées entre les chefs de la deuxième révolution et les parlementaires, congédiait de sa propre autorité quatre cents parlementaires coupables de haute

(1) Le projet entier et définitif fut présenté au Parlement par la commission constituante le 1^{er} novembre 1913, mais il ne fut pas discuté, le renvoi des parlementaires appartenant au parti républicain socialiste ayant rendu impossible l'obtention d'un quorum.

trahison. Le Parlement fut lui-même dissous, le 11 janvier 1914. Le président avait, il est vrai, juré d'en réunir un nouveau dans un bref délai.

Malgré la dissolution du Parlement, la constitution provisoire du 15 mars 1912 et les lois organiques du Parlement du 10 août de la même année sont restées en vigueur. C'est en prenant comme base ces deux textes positifs que nous étudierons, dans la deuxième partie, l'organisation du pouvoir législatif en Chine.

CHAPITRE VI

Les partis politiques et les organes d'opinion en Chine.

SECTION I. — Les partis politiques

Les partis politiques ont toujours existé en Chine. Sous l'ancien régime, le parti au pouvoir était le parti conservateur ayant pour chef le prince Tchîn ; il se recrutait surtout parmi les grands dignitaires et les vieux lettrés.

Le parti réformiste (1), dont les chefs furent MM. Kangyouwei et Liangchichao, faillit triompher pendant les célèbres cent jours de 1898. Après l'emprisonnement de l'empereur, ces deux chefs se réfugièrent au Japon et fondèrent bientôt le Paowantang, parti créé pour protéger l'empereur considéré comme une victime réformiste de l'impératrice conservatrice. Plus tard, ils fondèrent le Lihientang (parti constitutionnel) qui eut une part très active dans le mouvement constitutionnel depuis 1905. Un

(1) Pour les détails, voir Maybon. *La politique chinoise*, partie II, l'école réformiste, p. 29.

grand nombre de membres du Sénat provisoire de 1910 appartenait à ce parti. Son programme était de donner une constitution au pays sans toucher à la monarchie et de réformer progressivement la Chine sans en bouleverser les institutions fondamentales. Il comptait beaucoup de partisans parmi les notables chinois ; épouvantés des conséquences d'une révolution sanglante et convaincus cependant de la nécessité d'une réforme, ceux-ci écoutaient volontiers les hommes sages et réservés qui le composaient, conservateurs par tempérament et pleins de déférence pour la cour.

Le parti opposé était le parti révolutionnaire (1) dont le chef fut le D^r Sunyatsen. Celui-ci se réfugia à l'étranger à la suite du soulèvement de Kouangtchéou en 1895, et fonda le parti Tonmingwei (l'union jurée) à Tokio, en 1905. Son programme, avant tout antidynastique et républicain, se résumait dans les quatre chefs suivants : 1° renversement de la dynastie étrangère ; 2° établissement de la République ; 3° égalité des propriétés foncières ; 4° égalité des droits de l'homme et de la femme. C'était en réalité une société secrète dont les adhérents étaient surtout les étudiants et les colonies chinoises à l'étranger, les classes ouvrières, et, à la veille de la révolution, les soldats. Radical et intransigeant par tempérament, ce parti refusait tout compromis avec le gouverne-

(1) Maybon, *La politique chinoise*, p. 168.

ment ; convaincu de la mauvaise volonté de la dynastie mandchoue, il regardait avec pitié et même avec mépris le parti réformiste qui, au moyen de pétitions et de démarches légales, voulait arracher quelques réformes trompeuses à la Cour. Il jugeait même l'octroi par la dynastie de ces réformes comme une diversion dangereuse capable de détourner le peuple de son véritable salut. Aussi le révolutionnaire M. Ouyn n'hésitait-il pas à lancer des bombes sur les grands commissaires qui avait été chargés d'une mission en Europe pour y étudier les constitutions, alors que l'envoi de cette mission était regardée par le parti réformiste comme une victoire des idées libérales.

Le parti révolutionnaire était essentiellement un parti d'action ; il s'était soulevé plus de dix fois depuis 1895, d'ailleurs sans succès. A la veille de la révolution, il comptait de nombreuses sympathies parmi le peuple et faisait une concurrence redoutable au parti réformiste, partisan d'une monarchie constitutionnelle.

Dans le Sénat provisoire de 1910, il n'y avait pas à proprement parler de partis politiques, mais deux partis officiellement reconnus par le gouvernement : le parti progressiste (dit de l'Empire Uni) et le parti constitutionnel, de nuance plus modérée ; au fond, ces deux partis étaient des produits du parti réformiste ; ils avaient été créés pour faire opposition aux éléments conservateurs qui, dans le Sénat, quoique n'af-

fichant pas le nom de parti, constituaient un facteur puissant.

Donc, à la veille de la révolution, le bilan des partis était le suivant :

1° Le parti conservateur, qui était au pouvoir;

2° Le parti réformiste, qui détenait la majorité au Sénat provisoire et se recrutait parmi les éléments modérés ;

3° Le parti révolutionnaire, ne participant pas au pouvoir, recruté parmi les éléments avancés.

Avec le triomphe de la révolution le parti révolutionnaire fut porté au pouvoir. L'Assemblée de Nankin, ainsi que le gouvernement de Nankin furent composés presque exclusivement des membres de l'Union jurée, mais le parti réformiste ne se tint pas pour battu ; il fondait, dès janvier 1912, un nouveau parti qui prit le titre de parti républicain (Konhoutang) et eut pour chef le général Liyenhong, celui-là même qui avait commencé l'œuvre de la révolution.

Après l'abdication, l'Union jurée abandonnant son caractère secret fusionnait avec cinq autres associations politiques et se transformait en un véritable parti politique : le parti républicain socialiste (Kuo-mintang).

Ces deux grands partis devaient subsister face à face jusqu'à la défaite de la deuxième révolution.

Le parti républicain, l'ancien parti réformiste, se compose de gens modérés, d'anciens fonctionnaires, de princes mongols, de grands propriétaires, c'est à

dire plutôt de républicains conservateurs. Il est au pouvoir depuis l'abdication. L'ancien parti conservateur a disparu de la scène politique après la chute de l'empire ; son aile gauche a fusionné avec le parti républicain.

Quant au parti républicain socialiste aujourd'hui disparu, l'ancien parti révolutionnaire, il se composait d'ex-membres de l'Union jurée, de théoriciens, d'étudiants ; ceux-ci en constituaient surtout l'élément avancé.

Entre ces deux partis, qui avaient l'un pour l'autre une méfiance réciproque, la lutte fut parfois très vive. Les principales différences qui les séparaient portaient sur les points suivants :

1° Le parti républicain était partisan d'un gouvernement central très fort ; il avait des tendances centralisatrices, tandis que le parti républicain socialiste voulait une Chine décentralisée ; quelques-uns de ses membres poussaient même les choses jusqu'à préconiser pour la Chine une forme fédérative, analogue à celle que nous rencontrons dans l'Amérique du Nord ;

2° Le parti républicain voulait donner au président de la République des pouvoirs très étendus ; le parti républicain socialiste, au contraire, voulait les limiter au strict nécessaire ;

3° Le parti républicain réclamait un cabinet composé des membres des divers partis, tandis que le

parti républicain socialiste était fidèle à la forme de gouvernement de partis à l'instar de l'Angleterre ;

4° Le parti républicain était anti-socialiste ; le parti républicain socialiste, imprégné des théories d'Henri George, voulait mettre en pratique tout au moins le socialisme d'Etat ;

5° Le parti républicain était anti-féministe ; le parti républicain socialiste comptait dans son sein plusieurs femmes partisans du droit de vote pour leur sexe. Nombre de ses membres prêchaient volontiers en faveur des droits de la femme, tels que les comprenaient leurs leaders.

Ces deux partis étaient de force à peu près égale. Voici à ce sujet la statistique publiée par l'annuaire chinois de 1913 (1).

1° Membres (dans toute la République) :

Parti républicain	475.387
-------------------	---------

Parti républicain socialiste	480.003
------------------------------	---------

2° Comités locaux :

Parti républicain	368
-------------------	-----

Parti républicain socialiste	430
------------------------------	-----

Ces partis, à l'exemple des *caucus* de l'Angleterre (2), possèdent dans toute la République des comités fort bien organisés. Tous leurs adhérents habitant une même ville forment un comité local per-

(1) Il s'agit seulement des membres inscrits sur la liste des partis et payant une cotisation annuelle.

(2) Pour l'organisation des partis politiques en Angleterre, voir Lawrence Lowell, *The government of England*, t. 1, p. 466.

manent dirigé par un président, un secrétaire et quelques délégués. Ces comités ont pour but de rapprocher les adhérents du parti, de nouer entre eux des relations, de faire éclore les concours et surtout de diriger les votes. Ils sont en correspondance suivie avec le comité central et envoient des délégués au congrès annuel du parti. Grâce à leur activité, ils exercent une influence réelle sur les élections.

En dehors de ces grands partis, il existe des partis intermédiaires : le parti unioniste (Tonyetang) et le parti démocrate (Mintchoutang) qui tiennent le milieu entre les deux grands partis extrêmes, mais penchent plutôt du côté du parti républicain.

A l'Assemblée provisoire, la majorité fut plutôt détenue par le parti républicain socialiste qui comptait 58 députés sur 126, le parti républicain n'en ayant que 40 ; le reste des sièges était occupé par les divers partis secondaires ou par des députés indépendants.

Au Parlement de 1913, la situation restait à peu près la même. Le parti républicain socialiste occupait plus de la moitié des sièges au Sénat. A la Chambre des députés, il n'y avait pas de majorité proprement dite. Le parti républicain, qui est le parti gouvernemental, affolé de ce résultat, fusionna avec les deux partis secondaires (le parti unioniste et le parti démocrate) et constitua un nouveau parti, le parti progressiste (Kinpougtang), au mois de mai 1913. Son programme consistait à renforcer l'autorité du

pouvoir exécutif et surtout du pouvoir central. Les chefs de ce nouveau parti sont M. Lianchichao et le général Liyenhong. Prolongement du parti réformiste de l'ancien régime, il constitua la majorité à la Chambre pendant quelque temps, mais des défections se manifestèrent bientôt dans son sein ; une fraction de l'ancien parti républicain se détacha de lui et forma un parti autonome, celui des *républicains indépendants*. De son côté, le parti républicain socialiste subit une amputation ; une de ses fractions créa un nouveau parti, celui des *amis politiques* (Tchenyouwei). La situation était comparable à celle de l'Assemblée provisoire : deux grands partis et deux petits, les républicains socialistes détenant la majorité et se trouvant à cet égard dans une situation analogue à la Douma russe.

La deuxième révolution avait été fomentée par les leaders du parti républicain socialiste ; aussi, après sa défaite ce parti subit-il des défections nombreuses. La majorité au Sénat passait au parti progressiste. Entre temps, un nouveau parti fut formé (le Konmintang) ayant pour chef M. Lianseyi, secrétaire général de la présidence. Il comptait deux cents parlementaires et avait pour but principal de placer la question de l'élection du président définitif avant celle du vote de la constitution définitive ; il invoquait en sa faveur l'exemple de Washington. Nous avons vu que ce vœu devait être réalisé.

Le parti républicain socialiste entraînait bientôt en

conflit aigu avec le président de la République, et celui-ci, invoquant la haute trahison des républicains socialistes pendant la deuxième révolution, décréta sa dissolution et congédia les parlementaires qui en faisaient partie.

Aujourd'hui la Chine n'a que des partis gouvernementaux. Les partis d'opposition n'existent plus. Il s'en formera sans doute plus tard sous d'autres noms.

En dehors des partis parlementaires nous devons citer d'innombrables associations politiques dont la plus importante fut peut-être le parti socialiste qui comptait 20.000 adhérents. Ce parti refusait catégoriquement sa participation aux élections, imbu probablement du même esprit que le syndicalisme français. Après la défaite de la deuxième révolution que les leaders socialistes étaient accusés d'avoir aidée, un décret d'août 1913 ordonna la dissolution et l'interdiction de ce parti parce qu'il renfermait des anarchistes et des nihilistes dangereux pour la société tout entière.

SECTION II. — La Presse

Sous l'ancien régime la liberté de presse n'existait pour ainsi dire pas. Mais cela n'a pas empêché les deux partis d'opposition, le parti réformiste et le parti révolutionnaire, d'exercer une influence réelle par les organes de la presse. Au début, la censure fut à ce point sévère que les directeurs de journaux

s'étaient vus dans la nécessité d'éditer leurs feuilles à l'étranger et de les écouler ensuite en Chine ; c'est ce qui avait été fait notamment pour le *Mingpao* (*le Peuple*), du parti révolutionnaire, et le *Sinmintsonpao* (*Rénovation du peuple*) du parti réformiste. Plus tard les deux partis se mirent à éditer leurs feuilles en Chine même, quoique les feuilles révolutionnaires fussent souvent saisies et interdites. « La Révolution est la fille de la presse », remarquait spirituellement, mais avec justesse, un des organes révolutionnaires après la chute de l'empire.

Avec la République, la presse prend un nouvel essor. D'après le rapport de l'Union nationale de la presse, il existait en Chine, en 1912, en tout huit cents journaux quotidiens. Ce chiffre est sans doute relativement peu élevé par rapport à la population et à l'immense superficie de la République, mais on doit convenir qu'il dénote un progrès remarquable quand on songe qu'avant 1898 il n'y avait guère dans tout l'empire que le *Journal Officiel* de Pékin, dont l'origine remonte à la plus haute antiquité, et quelques journaux de Shanghai.

Une conséquence de la lutte des partis a été de faire de presque tous les grands quotidiens des organes politiques, les deux grands partis disposant d'ailleurs sur toute l'étendue de la République de très nombreux journaux. D'une façon générale, les journaux sont ou gouvernementaux ou d'opposition, et il est regrettable qu'il n'y ait pas plus de journaux

simplement indépendants. Il résulte de cette situation que l'opinion publique est souvent faussée. La presse a bien fondé la République, mais elle ne sait pas la consolider.

En dehors des journaux quotidiens on rencontre quantité de revues mensuelles traitant des questions politiques, économiques, littéraires ou financières, mais ce sont plutôt des feuilles s'adressant à un public spécial et elles n'exercent guère d'influence sur la masse.

A côté des partis et de la presse il existe des associations économiques qui, quoique inféodées à aucun parti, secondent plus ou moins consciemment l'action de chacun d'eux. Telle est la fédération des chambres de commerce, véritable syndicat groupant autour d'elle deux cent dix chambres de commerce tant en Chine qu'à l'étranger, et disposant d'une influence incontestable. Les fédérations nationales des cheminots, des télégraphistes, des associations de pêcheurs, des agriculteurs ont moins d'importance que les chambres de commerce, mais elles n'en constituent pas moins des organes auxiliaires qui, en prenant la défense des intérêts économiques ou corporatifs de leurs adhérents, peuvent exercer une action sur la marche générale de la politique du pays.

SECTION III. — Les réunions politiques

Le peuple manifeste ses désirs non seulement par

la presse, mais aussi par des réunions publiques. A la fin de l'empire, la Cour, inquiétée par la multiplicité de ces réunions, édicta une loi qui subordonnait la tenue de toute réunion publique à une déclaration préalable à la police, comme cela existait en France avant la loi du 28 mars 1907, mais, dans la pratique, ces réunions étaient toujours libres. Il y avait souvent des réunions monstres où on discutait passionnément les questions d'actualité et il n'était pas rare de voir de simples paysans verser des larmes sur les malheurs du pays en écoutant les discours véhéments des réformistes. Pour montrer qu'on était prêt à mourir pour la patrie on se mutilait parfois dans ces réunions. Il en fut notamment ainsi à la réunion qui précéda la dernière pétition demandant la convocation immédiate du Parlement ; plusieurs étudiants, dans un accès de désespoir, se coupèrent les doigts pour couvrir la pétition de leur sang (1). Cette pétition ensanglantée impressionna à ce point le régent qu'il consentit à avancer de quatre ans la convocation du Parlement.

Après la proclamation de la République, les réunions politiques se multiplièrent, chaque parti les tenant dans ses clubs ; pendant la campagne électorale de 1913, elles furent particulièrement nombreuses (2). D'autres fois elles sont organisées par les

(1) Farjenel, *A travers la Révolution chinoise*, p. 24.

(2) *Idem*, p. 320.

étudiants et l'élément scolaire auquel se joignent souvent les commerçants. Ces réunions se terminent généralement par une protestation contre l'attitude du gouvernement ou des fonctionnaires ou par l'envoi d'une pétition demandant telle ou telle mesure.

Maintenant que nous connaissons l'histoire de la constitution actuelle et que nous avons donné quelques indications sommaires sur l'organisation des divers partis politiques et sur leurs forces respectives, nous allons entrer dans le cœur même de notre sujet et étudier le pouvoir législatif en lui-même et dans ses rapports avec le pouvoir exécutif.

DEUXIÈME PARTIE

Pouvoir législatif

CHAPITRE I

Organisation des deux Chambres

Sous l'empire mandchou, d'après le plan du bureau des réformes constitutionnelles (1908) et la charte constitutionnelle des dix-neuf articles (1911), il devait exister deux Chambres ; mais les constitutions républicaines de 1911 et 1912, s'inspirant, sans doute, des exemples des Assemblées révolutionnaires de France, ne prévoyaient qu'une Chambre. Il est vrai que la constitution de 1912, en chargeant l'Assemblée provisoire d'élaborer les lois organiques du Parlement, avait voulu laisser à celle-ci le soin de décider si on n'en établirait pas une seconde.

Dans l'Assemblée provisoire, la lutte entre les partisans de la Chambre unique et ceux des deux Chambres fut particulièrement chaude et la discus-

sion rappela, à bien des égards, celle qui avait eu lieu en France au sein de l'Assemblée nationale de 1873. Les partisans de la Chambre unique, qui faisaient partie du groupe des républicains socialistes, invoquaient, à l'appui de leur thèse, les arguments suivants :

1° Le système des deux Chambres, qui est d'origine anglaise et qui a été imité par les autres Etats constitutionnels, a sa raison d'être dans le désir d'assurer une représentation à l'aristocratie ; la Chambre des lords en Angleterre, la Chambre des seigneurs en Prusse et en Autriche, la Chambre des magnats en Hongrie, etc., ne s'expliquent pas autrement. Or, la Chine n'a pas d'aristocratie ; il est, dès lors, inutile d'établir une Chambre Haute en créant une aristocratie artificielle comme était le Sénat provisoire de l'empire.

2° La seconde Chambre a encore son utilité dans les Etats fédéraux pour représenter les Etats particuliers, et c'est bien le rôle que remplissent le Bundesrat de l'Empire allemand, le Sénat des Etats-Unis et de plusieurs autres Républiques américaines, le Conseil des Etats de Suisse. Mais la Chine est un Etat unitaire et, qui plus est, un pays dans lequel on s'efforce de combattre le régionalisme ; ne serait-il pas, dès lors, maladroit et même dangereux de créer une seconde Chambre qui représenterait non la population mais la province ?

On invoquait encore la lenteur des travaux parle-

mentaires, qui est l'inconvénient le plus grave du système des deux Chambres. Franklin (1) comparait le corps législatif à deux Chambres à une charrette attelée de deux chevaux en sens opposé. Dans ces conditions, n'est-il pas évident, étant données les difficultés, démontrées par l'expérience, que l'on rencontre dans le système de la Chambre unique pour le vote des lois, qu'un tel système ne saurait, à aucuns égards, convenir à un pays comme la Chine où le besoin de promptes réformes se fait plus sentir qu'ailleurs?

Outre ces considérations pratiques visant spécialement la Chine, les doctrinaires invoquaient des arguments tirés de l'unité de la volonté nationale. Cette volonté existe ou n'existe pas. Or, puisque la Chambre en est l'expression, si on établit deux Chambres qui peuvent ne pas être toujours d'accord, on assistera à cette absurdité que la volonté nationale aura deux expressions contradictoires.

Ces arguments étaient, sans doute, très forts; mais les adversaires de la Chambre unique avaient beau jeu pour montrer que le système des deux Chambres est universellement accepté, même dans les Etats qui ne sont ni aristocratiques, ni fédératifs, comme la France et la Belgique. Au contraire, le système de l'Assemblée unique fonctionne seulement dans quel-

(1) Story, *Commentaries on the constitution of United States*, 4^e édit., § 527.

ques petits Etats, comme la Grèce, le Luxembourg et certains Etats particuliers de l'Allemagne et des Etats-Unis. Pour un pays immense comme la Chine, il y aurait des inconvénients multiples à vouloir imiter ces Etats exigus et d'une population restreinte. D'ailleurs, les Assemblées uniques ont toujours une tendance irrésistible à dominer les deux autres pouvoirs. L'histoire de la Révolution française a suffisamment démontré que la tyrannie d'une Assemblée législative est plus insupportable que la tyrannie du souverain. La division en deux Chambres est le meilleur moyen d'écarter le despotisme législatif et d'assurer l'indépendance des autres pouvoirs : elle a, en outre, l'avantage d'éviter bien des conflits entre l'exécutif et le législatif, l'une des deux Chambres pouvant jouer le rôle de médiatrice et écarter le danger d'une lutte mortelle entre ces deux pouvoirs.

Les partisans des deux Chambres ajoutaient que la Chine n'avait pas tant besoin de réformes que de réformes bonnes et durables. Une Assemblée unique risque souvent de voter, sous la poussée inconsciente du peuple, des mesures hâtives et nuisibles. Avec le système des deux Chambres la confection des lois sera, sans doute, plus longue, mais, en revanche, combien d'erreurs et d'actes irréfléchis seront évités ! combien les lois seront empreintes de plus de sagesse et de modération !

Après de longues discussions, le système des deux Chambres fut finalement adopté.

SECTION I. — Organisation du Sénat

§ 1. — Composition

Aux termes de la loi organique du Parlement du 10 août 1912, le nombre total des sénateurs est de 274. Il n'y a pas de sénateurs inamovibles, comme dans le Sénat français de 1875. C'est une preuve de l'esprit démocratique qui anime cette Assemblée. La répartition du mandat des sénateurs dans toute la République est faite de la façon suivante :

1° Les vingt-deux provinces chinoises élisent chacune dix sénateurs ;

2° La Mongolie élit vingt-sept sénateurs, le Thibet dix et le Tsinhai trois ;

3° L'Association centrale d'éducation élit dix sénateurs ;

4° Les Chinois résidant à l'étranger élisent six sénateurs (art. 2).

On voit donc qu'il entre dans la composition du Sénat quatre éléments, dont les deux premiers représentent le pays, tandis que les deux derniers représentent des intérêts.

La répartition des sénateurs entre les provinces chinoises est gouvernée par le principe d'égalité, chacune d'elles élisant le même nombre de sénateurs, quelle que soit son importance. Un système semblable

a été adopté pour le Sénat américain et le Conseil des Etats suisse. Cette disposition trouve son explication dans ce fait que, bien que la Chine soit un Etat unitaire, l'esprit provincial y est fortement enraciné, comme il l'était dans la France avant la Révolution. Cet esprit persistait au sein de l'Assemblée provisoire, qui prétendait que faire élire le Sénat sur la même base que la Chambre des députés, c'est-à-dire sur celle de la population, serait sacrifier les petites provinces aux grandes. Il était, en effet, à craindre que celles-ci, détenant la majorité dans les deux Chambres, fissent une obstruction systématique aux lois avantageuses aux petites provinces. Aussi, pour empêcher l'écrasement des petites provinces par les grandes, on crut préférable de répartir également les sénateurs entre elles.

Tout autre est l'idée qui fut admise pour la répartition des sénateurs de la Mongolie, du Thibet et du Tsinhai ; là on tint compte de l'importance de la population. C'est ainsi que la Mongolie est représentée par vingt-sept membres, tandis que le Tsinhai ne l'est que par trois.

Les sénateurs élus par l'Association centrale d'éducation représentent le savoir. Ce système rappelle celui des universités de l'Angleterre où les professeurs, les diplômés et les pensionnés envoient directement leurs députés au Parlement.

L'Association centrale d'éducation dont il est ici question a pour but d'encourager le progrès des

sciences et des lettres. Ses membres sont élus pour trois ans par voie de cooptation parmi les diplômés des universités et des écoles supérieures ainsi que parmi les écrivains dont les œuvres ont été couronnées par l'Association. Celle-ci se divise en plusieurs sections suivant la nature de la science. Elle se présente comme une association publique, qui serait en même temps un corps de savants et un conseil du ministère de l'instruction publique. En donnant asile dans le Sénat à une représentation spéciale de cette Association, l'Assemblée provisoire a surtout poursuivi le but de faire élire, sans les mettre en concurrence avec les autres candidats, des érudits qui sont souvent des gens désintéressés de la politique, et qui peuvent, grâce à leurs connaissances, être très utiles au pays dans l'œuvre parlementaire. Etant donné le chiffre relativement élevé, huit, des sénateurs de cette catégorie, on doit considérer que les électeurs qui vont les choisir et dont le nombre est infime, bénéficient d'un véritable privilège.

Quant aux colonies chinoises à l'étranger, surtout dans les détroits, aux Indes néerlandaises, au Siam, au Japon, en Amérique, etc., leur participation au Sénat affecte le caractère d'une pure représentation d'intérêts. Les Chinois qui les composent, émigrés dans les différentes parties du globe depuis cent ou deux cents ans, gardent toujours leur nationalité et l'esprit de retour. Gros commerçants établis à l'étranger, ils avaient contribué à la fondation de la Répu-

blique, grâce aux subsides qu'ils avaient fournis à l'ancien parti révolutionnaire, à leurs dons ou emprunts volontaires. Après le triomphe de la Révolution, ces enfants, délaissés et résignés, tournèrent les yeux vers la patrie reconnaissante et lui demandèrent qu'on leur donnât une place dans le Parlement pour y apporter leur concours dévoué et le faire bénéficier du fruit de leur expérience. La mère patrie aurait été bien ingrate et aurait mal récompensé le zèle de ses enfants si elle ne leur avait pas accordé cette satisfaction légitime. Et pourtant cette proposition rencontra beaucoup d'adversaires. On objectait que les Chinois de cette catégorie pourraient bien, comme tous les autres, venir poser leur candidature dans leurs provinces d'origine et on se demandait au surplus s'il n'y avait pas, dans les opérations électorales faites à l'étranger, un empiètement sur la souveraineté des autres Etats. Finalement, l'Assemblée provisoire accepta la proposition, et adopta le système de collège électoral spécial composé de délégués envoyés par les chambres de commerce chinoises à l'étranger,

Les sénateurs sont élus au suffrage restreint au deuxième ou au troisième degré, comme les sénateurs français et au scrutin de liste, mitigé cependant dans ce sens que si chaque collège électoral a toujours plusieurs sénateurs à élire, chaque électeur ne peut voter que pour un nom, quitte à participer ensuite

à plusieurs scrutins, s'il y a lieu, pour parfaire le nombre nécessaire des élus.

A la différence de la Chambre des députés, le Sénat ne se renouvelle pas intégralement. A l'instar du Sénat américain, les sénateurs sont élus pour six ans avec renouvellement partiel tous les deux ans. On a voulu ainsi constituer une assemblée animée d'esprit de suite et possédant une forte capacité professionnelle. Eloigné des passions populaires, le Sénat conservera toujours des tendances pondératrices et ne sera pas sujet à des changements brusques d'opinion.

A leur première réunion les sénateurs sont répartis en vingt-sept sections ; les vingt-deux provinces forment chacune une section ; la Mongolie, le Thibet, le Tsinhai, l'Association d'éducation, les colonies chinoises forment les cinq autres. Chaque section se divise en trois classes ; les sièges des sénateurs de la première classe sont vacants à l'expiration de la seconde année, ceux de la seconde classe à la fin de la quatrième, et enfin ceux de la troisième classe à la fin de la sixième (art. 16, loi sur les élections des sénateurs). Cette répartition en sections d'abord et ensuite en classes mérite une remarque spéciale. En France les sénateurs sont bien répartis en trois séries, mais chaque série renferme plusieurs départements, tandis qu'en Chine chaque province ou chaque collège électoral se divise en trois séries ; il en résulte qu'en France chaque département ne re-

nouvelle ses sénateurs qu'au bout de neuf ans, tandis qu'en Chine chaque collège électoral renouvelle un tiers de ses sénateurs tous les deux ans. C'est toujours l'esprit de régionalisme qui domine.

§ 2. — *Electorat*

Les collèges électoraux sont au nombre de quatre :

1° Les conseils provinciaux des provinces chinoises.

Le collège électoral dans les vingt-deux provinces est constitué par les conseils provinciaux. Chaque conseil élit dix sénateurs. Afin d'éviter que les conseillers provinciaux nomment, comme ils seraient portés à le faire, uniquement leurs collègues, la loi décide que la moitié au moins des sénateurs élus sera prise en dehors des conseils provinciaux ; les mêmes règles s'appliquent à l'élection des sénateurs suppléants (art. 21) ;

2° Le collège électoral de la Mongolie, du Thibet et du Tsinhai.

Dans ces trois dépendances, il n'y a pas de conseils provinciaux. On a divisé la Mongolie intérieure en six cercles électoraux dont chacun élit deux sénateurs ; la Mongolie extérieure en huit cercles, qui désignent chacun un à trois sénateurs suivant leur importance ; le Thibet en deux cercles, chacun nommant cinq sénateurs. Enfin le Tsinhai, qui forme un cercle unique, choisit trois sénateurs.

En principe, il existe un collège électoral dans chaque cercle. Ces collèges, composés des princes, des nobles et des prêtres, se réunissent au chef-lieu du cercle pour élire les sénateurs. Ils ont une allure aristocratique qui cadre mal avec la conception républicaine et forme un contraste frappant avec les provinces. Il en faut chercher l'explication dans ce fait que, dans ces trois pays, les éléments nobiliaires et théocratiques dominent ; pour calmer leur susceptibilité, la loi leur a donné une représentation spéciale au Sénat, tout en assurant la représentation de la population à la Chambre des députés.

Nous aurons l'occasion de constater dans la suite que les lois du 10 août 1912 ont introduit plus d'une exception en faveur de ces trois pays. La raison en est que, sous l'empire mandchou, ils étaient considérés comme colonies et n'avaient jamais fusionné avec la Chine ; chacun avait conservé ses institutions, ses coutumes, sa langue et sa religion ; leur administration était d'ailleurs très défectueuse. Après la Révolution qui proclama l'égalité de tous les citoyens sans distinction de race ou de religion, on voulut donner à ces dépendances des droits de représentation similaires à ceux qui avaient été attribués à la Chine proprement dite, mais les impossibilités matérielles auxquelles on se heurta obligèrent le législateur, ici comme en d'autres matières, à introduire à la règle générale des modifications et des tempéraments.

3° Collège électoral de l'Association centrale d'éducation.

Nous savons que cette Association élit huit sénateurs. Sont électeurs, tous ses membres qui se réunissent à Pékin en collège électoral. Ce collège peut d'ailleurs choisir des individus n'appartenant pas à l'Association.

4° Collège électoral des colonies chinoises à l'étranger.

Les six mandats de sénateurs réservés à ces colonies ont pour but d'assurer la représentation des commerçants chinois à l'étranger. La solution qui consiste à faire élire ces sénateurs par les chambres de commerce a été empruntée à l'Autriche (1) où la troisième curie est composée des chambres de commerce qui élisent 21 députés, et à l'Espagne (2) où les chambres de commerce ont le droit de nommer les députés supplémentaires. Pour que les chambres de commerce chinoises établies à l'étranger puissent élire des sénateurs il est nécessaire qu'elles aient été reconnues auparavant par le gouvernement chinois. Elles sont au nombre de trente-cinq, chacune d'elles envoie un délégué et ce sont ces délégués qui se réunissent à Pékin pour former un collège et procéder à l'élection des sénateurs. Il leur est d'ailleurs permis, en cas d'empêchement, de se faire

(1) Oscar Pyfferoen, *L'électorat politique et administratif en Europe*, p. 221.

(2) *Idem*, p. 251.

remplacer par une personne de la même condition, agréée par la chambre de commerce de sa résidence. Cette personne ne peut remplacer qu'un délégué et ne doit pas être elle-même un délégué du collège électoral (art. 43).

Comme on le voit, les sénateurs sont donc élus tantôt au troisième degré (les conseils provinciaux qui eux-mêmes sont élus à deux degrés), tantôt au deuxième degré (tous les autres collèges électoraux).

§ 3. — *Eligibilité*

La loi décide que les conditions d'éligibilité pour les sénateurs sont les mêmes que pour les députés, à cette différence que l'âge est porté à trente ans (art. 3). Pour être élu sénateur, il faut donc et il suffit d'être Chinois, de sexe mâle, et de jouir de ses droits civiques et politiques.

La seule condition spéciale est l'âge de trente ans. L'âge mûr est considéré universellement comme le signe de la sagesse ; aussi les lois organiques de la Chambre haute des différents pays exigent presque toujours cette condition. Certains pays élèvent cet âge jusqu'à quarante ans, comme la France, la Belgique et l'Italie ; d'autres le fixent à trente-cinq ans comme le Brésil, la Suède et l'Espagne. La Chine, s'inspirant de l'exemple des Etats-Unis, a adopté l'âge de 30 ans. Il fut question au moment de la discussion de la loi de le porter à quarante ans, mais on fit

remarquer avec justesse que la Chine était surtout redevable de ses progrès aux jeunes Chinois et que l'adoption de cette solution aurait fait courir le risque, en excluant du Sénat l'élément réformateur, de constituer un corps essentiellement conservateur sinon réactionnaire.

Des sénateurs de la Mongolie, du Thibet, du Tsinhai et des colonies chinoises à l'étranger une autre condition particulière est exigée, c'est la connaissance de la langue chinoise. On avait vu, dans le Sénat provisoire, des sénateurs du Tsinhai, absolument incapables, par suite de leur ignorance du chinois, de suivre la discussion et d'apporter leur concours à l'œuvre législative. Cette réforme se justifie donc pleinement.

Les cas d'inéligibilité sont les mêmes que pour les députés : ils sont au nombre de cinq et concernent : 1° les condamnés ; 2° les faillis non réhabilités ; 3° les gens atteints d'aliénation mentale ; 4° les fumeurs d'opium ; 5° les illettrés. Les trois premiers cas sont communs à toutes les constitutions, le quatrième constitue un trait spécial à la Chine. Les ravages de l'opium (1) dans toute l'étendue du pays, depuis la guerre de l'opium, ont été tellement graves que les pouvoirs publics ont compris la nécessité de conjurer ce danger national par tous les moyens, notamment en privant les fumeurs d'opium de leurs

(1) P. Gide, *L'opium*, thèse, Paris, 1910.

droits politiques. Quant à l'exclusion des illettrés, disposition que l'on retrouve en Italie et dans quelques Etats particuliers des Etats-Unis, elle a pour but de fermer aux ignorants l'entrée du corps législatif.

En outre, les fonctionnaires de toutes les branches, les ministres de tous les cultes, à l'exception de ceux de Mongolie, du Thibet et du Tsinhai, les soldats des armées de terre et de mer, les instituteurs des écoles primaires, les élèves de toutes les écoles sont inéligibles pour des raisons diverses que nous indiquerons plus loin en étudiant l'inéligibilité des députés.

L'incompatibilité, entendue dans le sens d'une option entre le mandat et la fonction, n'existe pas en Chine. Du moment que tous les fonctionnaires sont inéligibles, leur élection doit être annulée *de plano* sans option possible. De même, si un parlementaire accepte une fonction publique, il est tenu de donner sa démission, sauf lorsqu'il s'agit d'un poste de ministre ou de vice-ministre ; dans ce cas, en effet, l'exception se justifie par l'application du régime parlementaire. Grâce à cette règle, la Chine ne s'expose pas au danger de voir ses Chambres peuplées de fonctionnaires, comme l'a été en France la Chambre des députés sous Louis-Philippe.

§ 4. — *Procédure des élections*

Les collèges électoraux sont convoqués par un décret présidentiel (1). Le vote a lieu au siège des conseils provinciaux pour les sénateurs des provinces ; au chef-lieu des cercles pour les dépendances, et à Pékin pour l'Association d'éducation et les colonies chinoises à l'étranger. Les bureaux de vote sont dirigés et présidés tantôt par les gouverneurs ou résidents (provinces et dépendances), tantôt par le ministre de l'Instruction publique et le ministre du Commerce (les deux autres collèges).

Le vote ne peut commencer que si les deux tiers des électeurs inscrits sont présents.

Pour être élu, le candidat n'a pas besoin, comme en France (au moins dans les deux premiers tours), d'obtenir la majorité absolue et un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits ; il suffit qu'il réunisse le tiers des suffrages exprimés. On procède à autant de tours qu'il est nécessaire pour atteindre ce résultat. Le vote est secret ; l'électeur inscrit sur un bulletin le nom du candidat pour qui il vote.

Après l'élection des sénateurs, il est choisi, par le même procédé, autant de sénateurs suppléants que de sénateurs titulaires. Ces suppléants sont destinés à remplacer les sénateurs, en cas de vacances à la

(1) Les élections furent fixées au 10 janvier 1913 pour les conseils provinciaux, au 20 janvier pour les dépendances, au 10 février pour l'Association d'éducation et les colonies chinoises à l'étranger.

suite d'invalidation, de refus, de décès ou de démission, de façon que le Parlement soit toujours au complet. On évite, par là, la fréquence des élections partielles, auxquelles on n'aura recours que dans le cas de manque de suppléants. Pareille disposition existait dans la constitution française de 1791, où les assemblées électorales devaient désigner un nombre de suppléants égal au tiers des députés.

L'ordre d'élection des candidats se détermine par leur rang de nomination ; en cas d'égalité de suffrages au même tour, au lieu de suivre le procédé français, très raisonnable, qui veut que le plus âgé soit élu, on confie la décision au sort, solution moins bonne puisqu'elle consacre le triomphe du hasard.

Les sénateurs élus sont proclamés par le président du bureau, qui en informe en même temps l'élu. Celui-ci est tenu de faire connaître dans les trente jours son acceptation (1) ; passé ce délai, son silence doit être interprété comme un refus, et, dans ce cas, le suppléant le remplace d'office. On peut se demander pour quel motif un candidat refuserait d'accepter le témoignage de confiance qui lui a été donné par ses électeurs. L'explication la plus naturelle est qu'il n'y a pas, à proprement parler, de candidat en Chine ; les électeurs élisent souvent, à son insu, une per-

(1) S'il accepte, le président du bureau lui délivre un certificat attestant son élection.

sonne qui, par goût ou parce qu'elle en est empêchée par ses occupations, ne tient pas à accepter.

Les noms des suppléants sont aussi proclamés dans le même ordre. Les suppléants nommés en remplacement des sénateurs restent en exercice jusqu'au prochain renouvellement, c'est-à-dire aussi longtemps que serait restée la personne qu'ils remplacent.

La vérification des pouvoirs n'est pas faite par le Sénat lui-même, comme en France, aux Etats-Unis et dans la plupart des autres pays; elle est du ressort des tribunaux ordinaires. Tout électeur ou tout candidat malheureux peut, dans les dix jours qui suivent l'élection, intenter une action devant la Cour d'appel pour contester la validité, la sincérité, la légalité des opérations et des votes. Les tribunaux doivent statuer d'urgence, le contentieux électoral passant avant tous les autres. Ils peuvent annuler l'élection totale ou se borner à invalider un seul élu. En cas d'annulation totale ou d'invalidation, le collègue électoral se réunit pour procéder à de nouvelles élections.

SECTION II. — Organisation de la Chambre des députés

§ 1. — *Composition*

D'après la loi organique du Parlement, il y a un député par quatre-vingt mille habitants (art. 4). A la différence du Sénat, le nombre de députés est pro-

portionné à la population dans chaque province. Toutefois, ici encore animé du désir de ne pas sacrifier les petites provinces, le législateur a décidé que toutes les provinces, alors même qu'elles n'atteindraient pas le chiffre de huit millions d'habitants, éliraient dix députés au moins (1).

En attendant que le recensement définitif soit terminé, on s'est basé sur les anciennes statistiques de la population et les documents relatifs à l'impôt foncier pour répartir les sièges des députés dans les vingt-deux provinces. Les résultats ont été les suivants :

Petchili.	46	Hounan	27
Moukden.	16	Chantoung.	33
Girin	10	Honan	32
Hélonkiang	10	Chansi	28
Kiansou	40	Chensi	21
Anhoéi.	27	Kansou.	14
Kiangsi.	35	Sinkiang.	10
Tsékiang.	38	Setchouan.	35
Foukien	24	Kouantoung.	30
Houpé	26	Kouangsi.	19
Yunnan.	22	Koétchéou.	13

Quant à la Mongolie, au Thibet et au Tsinhai, ils enverront le même nombre de députés que de sénateurs (2), les sénateurs de ces trois pays étant répartis sur la base de la population.

(1) Les provinces qui n'ont pas huit millions d'habitants sont au nombre de trois : le Girin, le Hélonkiang et le Sinkiang.

(2) Voir *supra*.

La Chambre des députés se compose en tout de 596 membres.

Les députés sont élus non au suffrage universel, mais au suffrage restreint à deux degrés, comme ils l'étaient dans la constitution française de l'an III. Pour le mode de scrutin, on a, comme pour les élections au Sénat, adopté le scrutin de liste mitigé, dont nous avons indiqué la signification plus haut. A vrai dire, la circonscription électorale n'est pas la province, mais un cercle spécial, chaque cercle ayant plusieurs députés à élire. On a repoussé le scrutin uninominal sous prétexte que les députés représentent la nation tout entière et non pas seulement ses électeurs, mais, en réalité, on a voulu surtout diminuer la corruption électorale et la pression administrative, qui seront plus difficiles à cause de l'étendue de la circonscription. Cependant, comme le corps électoral du second degré est très restreint, ce dernier avantage se trouve beaucoup amoindri.

Les députés sont élus pour trois ans et rééligibles à l'infini. La Chambre est renouvelée intégralement tous les trois ans (art. 7). Ce terme est un terme moyen. On remarque généralement dans les constitutions deux tendances opposées pour la fixation de la durée des Chambres basses. Dans l'une, — et c'est le système adopté par les Etats-Unis pour la Chambre des représentants élue pour deux ans seulement et qui ne siège, en réalité, que treize à quatorze

mois (1), — on s'en tient à une durée très courte, parce qu'on veut donner fréquemment au peuple l'occasion d'exprimer sa volonté. Dans l'autre, consacrée par l'Angleterre, où la Chambre des communes est élue pour sept ans, par l'Autriche et l'Italie, où les députés sont nommés pour cinq et six ans, on préfère les durées plus longues, on cherche surtout à former un corps professionnel, afin d'éviter la fréquence des périodes de tâtonnement qui suivent nécessairement le renouvellement intégral. La Chine, balancée entre ces deux tendances extrêmes, s'est inspirée de l'exemple de la Suisse et du Portugal et a choisi une durée moyenne qui n'est ni trop longue, ni trop courte.

§ 2. — *Electorat*

Pour être électeur au premier comme au deuxième degré, il faut :

- 1° Etre du sexe masculin ;
- 2° Etre âgé de vingt-et-un ans accomplis ;
- 3° Avoir eu dans le cercle électoral son domicile pendant deux ans ;
- 4° Etre inscrit sur la liste électorale (art. 4, § 1 loi sur les élections des députés).

La condition de sexe est inscrite expressément dans la loi. Après la révolution, il y avait eu beau-

(1) Bryce, *American commonwealth*, t. 1, p. 123.

coup de suffragettes chinoises (1) qui demandaient ardemment le droit de vote et se livraient à des manifestations diverses comme leurs sœurs anglaises. L'Assemblée provisoire, composée d'une majorité anti-féministe, n'avait pu s'affranchir du vieux préjugé qui prétendait que la division naturelle du travail était d'abandonner aux hommes la direction des affaires publiques, et aux femmes les soins du ménage. Malgré l'appui de certains républicains socialistes qui invoquaient l'exemple de quelques Etats particuliers des Etats-Unis (2) et de la Norvège (3), l'Assemblée repoussa la pétition des suffragettes. Celles-ci, sentant que l'heure du triomphe n'était pas encore arrivée pour elles, demandèrent qu'on passât au moins sous silence la condition de sexe, mais leurs adversaires furent inflexibles et inscrivirent dans la loi en toutes lettres la nécessité du sexe masculin afin d'écarter toute équivoque et d'exclure définitivement les femmes du suffrage politique.

L'âge pour être électeur est de vingt-et-un ans ; c'est la règle générale dans les pays libéraux, notamment en France et en Angleterre. On se sou-

(1) Dans le conseil provincial de Canton en 1912, il y avait même eu une vingtaine de conseillers femmes ; la plupart étaient des étudiantes rentrant d'Amérique.

(2) Dans quatre de ces Etats : le Colorado, le Wyoming, l'Ihado et l'Utah, les femmes ont le droit de vote.

(3) Loi du 4 juin 1907. Voir Viallate, *La vie politique dans les deux mondes*, 1908, p. 250.

vient que, sous l'empire mandchou, cet âge était de vingt-cinq ans.

Quant à la condition de domicile, on s'est inspiré de la même conception que la constitution française qui exige un domicile ou une résidence de six mois. On a voulu par là exclure les nomades et les vagabonds. Mais tandis qu'en France on se contente d'un domicile légal, fut-il établi depuis un temps très court, en Chine on impose à l'électeur un domicile effectif pendant deux ans parce qu'on estime que l'individu qui ne réside pas dans le pays un temps suffisamment long n'est pas apte à s'intéresser à ses affaires.

Jusqu'à présent, nous avons rencontré des conditions générales qui ne diffèrent guère de celles des pays de suffrage universel. Nous arrivons maintenant à des règles plus spéciales à la Chine. Pour être inscrit sur la liste électorale, il faut en outre remplir l'une des conditions capacitaires ou censitaires suivantes prévues par l'article 4, § 2 :

1° Posséder un certificat de fin d'études de l'école primaire ou d'écoles supérieures;

2° Avoir des connaissances équivalentes à celles des élèves sortant de l'école primaire (cette disposition vise les bacheliers, licenciés et docteurs de l'ancien régime) ;

3° Posséder une propriété immobilière d'une valeur d'au moins cinq cents piastres (1.250 frs environ) ; sauf pour les trois dépendances où une propriété

mobilière de la même somme suffit, cela à cause de la condition spéciale de ces pays où la richesse principale consiste dans les troupeaux ;

4° Payer un impôt direct d'au moins deux piastres par an (5 francs).

Ces conditions se rapprochent beaucoup de celles de la législation électorale italienne (1) (loi italienne du 24 septembre 1882), quoique cette dernière procède d'une façon plus compliquée.

On pourrait être tenté de reprocher à la Chine de n'avoir pas adopté le suffrage universel, d'autant plus que la constitution provisoire ayant proclamé le principe de la souveraineté nationale, il paraissait logique que le droit de vote appartînt à tout citoyen. C'était l'idée même de Jean-Jacques Rousseau qui disait : « J'aurais bien des réflexions à faire sur le simple droit de vote dans tout acte de souveraineté, droit que rien ne peut ôter aux citoyens » (2).

Mais le législateur chinois a considéré le suffrage politique comme une fonction plutôt qu'un droit individuel (3) et a pensé que la société, dans son intérêt propre, avait le pouvoir et même l'obligation de déterminer les conditions requises pour exercer toutes les fonctions, pourvu qu'elles fussent acces-

(1) Pyfferoen, *L'électorat politique et administratif en Europe*, p. 268.

(2) *Contrat social*, liv. IV, ch. I.

(3) Dans ce sens : Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 318

sibles à tous. La condition d'une instruction élémentaire se concilie très bien avec ce principe, et à défaut de diplôme on exigera la possession de certaines propriétés et un certain cens comme preuve de l'attachement des citoyens à la République. Etant donné la modicité de ce cens et surtout son caractère accessoire, il n'apparaît pas comme anti-démocratique et n'a rien de commun avec ceux qui étaient exigés sous la restauration ou sous Louis-Philippe, époque à laquelle les citoyens riches seuls possédaient le droit de vote. Le système chinois, comme le système italien, se rapproche beaucoup du suffrage universel et, malgré les restrictions qu'il comporte, se présente avec un caractère libéral (1).

Les cas d'indignité qui privent les citoyens du droit d'être électeurs ou éligibles sont au nombre de cinq. Ils concernent : 1° ceux qui ont perdu leurs droits civiques par suite de condamnations prononcées d'après le nouveau code pénal (2) ; 2° les faillis non réhabilités ; 3° les gens atteints d'aliénation mentale ; 4° les fumeurs d'opium ; 5° les illettrés (art. 6.)

Les trois catégories de personnes suivantes ont vu leur droit de vote temporairement suspendu (art. 7).
Ce sont :

(1) D'après la statistique officielle de 1913, le nombre total des électeurs de 22 provinces est de 40.867 976, ce qui représente un dixième de la population entière ; il n'y a pas de statistique pour les dépendances.

(2) Promulgué en 1912.

1° Les hommes de l'armée active de terre ou de mer et les hommes de réserve pendant leur période d'exercice. Cette disposition s'est retrouvée dans plusieurs législations, notamment dans la loi française du 30 novembre 1875 (1) ; elle est nécessaire pour maintenir la discipline dans les rangs et empêcher les soldats de se mêler aux discussions politiques, souvent si néfastes pour un pays et qui ont été la cause de la chute de l'empire romain ;

2° Les fonctionnaires actifs de l'administration, de la justice et de la police. Etant donné le prestige séculaire du mandarinisme en Chine, on n'a pas voulu qu'ils prennent part au vote de peur qu'ils n'usent de leur influence en faveur du gouvernement et n'exercent une pression morale sur les électeurs ;

3° Les ministres des cultes (prêtres bouddhistes, taoïstes, catholiques, protestants, musulmans ou de toute autre religion). Cette disposition a pour but d'éviter les querelles religieuses à l'occasion de questions politiques.

Ces trois catégories de personnes récupèrent leur droit de vote dès qu'elles cessent d'exercer leurs fonctions ou leurs occupations.

Toutefois, une exception est faite pour les trois dépendances, en ce qui concerne les fonctionnaires

(1) Duguit et Monier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 2^e éd., p. 331.

et les prêtres. Ils y conservent leur droit de vote. Comme, en effet, eux seuls constituent une élite dans ces trois pays, en les excluant on aurait risqué de ne pas trouver assez de citoyens satisfaisant aux conditions légales de capacité ou de cens.

La liste électorale est établie dans chaque sous-préfecture (1) par le sous-préfet, avec l'assistance des fonctionnaires locaux. Elle doit être publiée au moins soixante jours avant l'élection ; les demandes d'inscription ou de rectification peuvent être formulées par les intéressés (2) pendant les cinq jours qui suivent la publication. Passé ce délai, la liste est définitivement close. Le sous-préfet statue sur toutes les réclamations dans les cinq jours et corrige la liste s'il y a lieu.

§ 3. — *Eligibilité*

En principe, tout citoyen mâle de vingt-cinq ans est éligible (3) (art. 5), à moins qu'il ne se trouve dans un des cinq cas d'indignité que nous avons indiqués (4).

(1) Dans les dépendances, la liste est établie par le directeur du cercle électoral.

(2) En fait, ce sont les comités locaux des divers partis politiques qui surveillent la confection de la liste et invitent les intéressés à formuler demande.

(3) Pour les trois dépendances, il faut, en outre, connaître la langue chinoise.

(4) *Supra*, p. 87.

En dehors de ce principe général, il y a trois groupes de personnes qui sont temporairement inéligibles :

Le premier se compose des militaires, des fonctionnaires et des prêtres (1) (art. 7). Le but de cette exclusion est d'assurer une liberté entière aux électeurs dans leur choix. La loi française du 30 novembre 1875 a bien exclu les militaires des Chambres et frappé certains fonctionnaires d'une inéligibilité relative, mais ces fonctionnaires sont bien limités et ne sont inéligibles que dans leur ressort, tandis qu'en Chine la prohibition s'adresse à tous les fonctionnaires en général et même en dehors du ressort où ils exercent leur fonction. Ici encore, le législateur a craint la pression qu'ils pourraient exercer sur les électeurs. En revanche, si en France l'inéligibilité se prolonge pendant les six mois de la cessation des fonctions, l'incapacité cesse en Chine *de plano* avec la fonction. Quant à l'exclusion des prêtres, elle est imitée de l'Angleterre (2), où les membres du clergé sont inéligibles.

La même crainte de pression et de corruption a fait édicter le deuxième groupe d'inéligibilités qui vise les personnes chargées du service administratif des

(1) Sauf dans les dépendances, où les fonctionnaires et les prêtres sont éligibles.

(2) Lawrence Lowell, *The Government of England*, p. 240.

élections et des bureaux électoraux (1) ; telles sont, en dehors des fonctionnaires, les personnes désignées spécialement à cet effet, comme les secrétaires ou les employés. Ces personnes, à la différence de celles du premier groupe, ne sont frappées que d'une incapacité relative et peuvent être élues dans tout autre cercle que celui où elles exercent leurs occupations.

Le troisième groupe d'inéligibilités a été édicté dans une pensée toute différente. Il comprend les instituteurs des écoles primaires et les élèves de toutes les écoles (art. 8). On a pensé, avec raison, que l'avenir de la Chine dépendait beaucoup de l'éducation de la jeune génération, et on n'a pas voulu que les maîtres des écoles primaires abandonnassent cette mission si noble et si importante pour briguer des mandats électifs. Quant aux élèves de toutes les écoles, ils sont l'espoir de la Chine et, à ce titre, il est bon qu'ils apportent dans leurs études une application soutenue et ne se mêlent pas trop tôt aux luttes politiques.

Les cas d'incompatibilités ne sont pas mentionnés dans la loi, mais ils résultent implicitement de l'inéligibilité générale des fonctionnaires, comme nous l'avons expliqué plus haut dans la section du Sénat. Le seul cas que la loi signale est que nul ne peut être en même temps sénateur et député, disposition qu'on

(1) Cet article ne s'applique pas aux dépendances ; la raison est la même que pour les fonctionnaires et les prêtres.

retrouve dans plusieurs constitutions, notamment en Italie (1) et au Brésil (2).

§ 4. — *Procédure des élections*

Les députés sont élus à deux degrés (3). Chaque sous-préfecture forme le premier degré. On groupe ensuite plusieurs sous-préfectures pour constituer un cercle électoral qui est le deuxième degré. Chaque province est divisée en un nombre de cercles électoraux qui varie de trois à huit. Les électeurs du premier degré nomment des délégués cinquante fois plus nombreux que les députés à élire, et ce sont ces délégués qui choisissent ensuite directement les députés.

Comme les sièges des députés sont répartis entre les provinces et que, d'autre part, la province ne constitue pas une circonscription électorale, on partage les mandats de députés de chaque province entre les cercles électoraux, suivant l'importance de la population. En ce qui concerne le nombre de délégués à élire par sous-préfecture, voici comment on procède :

(1) *Statut fondamental* du 4 mars 1848, art. 64 : « Nul ne peut être à la fois sénateur et député. »

(2) *Constitution brésilienne* du 24 février 1891, art. 16, § 3 : « Nul ne peut être, en même temps, député et sénateur. »

(3) Sauf pour les trois dépendances où les députés sont élus au suffrage direct ; le cercle électoral forme un degré unique dans le but de faciliter les élections.

Le directeur du cercle électoral, après avoir pris connaissance du nombre de députés attribués à son cercle, multiplie ce nombre par 50 et répartit ensuite les délégués entre les sous-préfectures de sa circonscription en se basant sur le chiffre des électeurs inscrits de chaque sous-préfecture.

Les électeurs du premier et deuxième degré sont convoqués le même jour pour toute la Chine par un décret présidentiel (1). Les élections partielles ont aussi lieu à la suite d'un décret et non d'un warrant du speaker comme en Angleterre (2).

I. — *Elections du premier degré.* — Le vote a lieu à la sous-préfecture. Pour le faciliter le sous-préfet peut diviser sa circonscription en plusieurs sections.

Le bureau est présidé par le sous-préfet ou un de ses délégués. Chaque bureau se compose de plusieurs secrétaires et inspecteurs, ces derniers devant être choisis parmi les personnes qui sont électeurs et éligibles dans la circonscription. Dans la pratique, ce sont les membres des comités locaux des différents partis qui remplissent cette fonction et surveillent les agissements de leurs adversaires.

Le scrutin ne dure qu'un jour, de 8 heures du matin à 6 heures du soir, comme en France.

(1) Les élections au premier degré ont eu lieu le 20 décembre 1912, celles du deuxième degré le 20 janvier 1913.

(2) Erskine May, *Parliamentary practice*, 8^e édit., p. 644.

Quoique le système de l'isoloir n'existe pas, le vote est rigoureusement secret. Chaque électeur appose sa signature sur le registre et reçoit en même temps un bulletin de vote qui est préparé par l'administration. L'électeur inscrit ensuite sur son bulletin le nom du candidat pour lequel il vote. Chaque électeur ne reçoit qu'un bulletin et ne peut y inscrire qu'un nom. On n'a pas admis le système du vote plural belge, ni celui du vote multiple de l'Angleterre.

Le dépouillement du vote est public ; il s'opère à la sous-préfecture en présence des inspecteurs. Les bulletins illisibles, ou non officiels, ou portant d'autres indications que celle du nom du candidat, sont annulés et n'entrent pas en ligne de compte.

Pour être élu au premier degré, il suffit d'obtenir le tiers des suffrages exprimés.

Si aucun candidat n'a réuni la majorité requise ou si le nombre des délégués élus n'est pas suffisant, il est procédé à un scrutin de ballottage qui a lieu trois jours après l'élection principale.

Les candidats élus sont proclamés immédiatement par le sous-préfet, qui les en informe en même temps. Ils doivent faire connaître leur acceptation dans les cinq jours.

II. — *Elections du deuxième degré.* — Les délégués élus au premier degré se réunissent au chef lieu du cercle électoral pour procéder à l'élection des députés. Comme ils ont accepté le mandat qui leur a été

donné, ils touchent une indemnité pour se rendre au cercle électoral. Ils sont, à l'instar des délégués sénatoriaux français, dans l'obligation juridique de voter, et s'ils manquent à leur mission ils encourent une condamnation à une amende représentant le double des sommes qu'ils ont reçues. Ils sont tenus, en outre, de rembourser les indemnités qu'ils ont touchées.

Les opérations de vote suivent la même règle que celles du premier degré, sauf que le bureau est présidé par le directeur du cercle électoral et que le ballottage a lieu le lendemain.

Pour être élu député, il faut réunir la moitié des suffrages exprimés (1). Il devra être procédé à autant de tours qu'il sera nécessaire pour atteindre ce résultat.

Après les élections des députés, on suivra les mêmes règles pour la nomination d'un égal nombre de députés suppléants. L'utilité de ces députés suppléants est, nous l'avons vu, d'éviter autant que possible les élections partielles.

Les députés élus sont informés du résultat et sont tenus de faire connaître dans les vingt jours s'ils acceptent le mandat qui leur a été donné. Dans l'affirmative, on leur délivre un certificat attestant leur élection (2).

(1) La majorité relative suffit pour les trois dépendances.

(2) Pour tout ce qui concerne l'ordre des élections des suppléants, etc., voir la section sur le Sénat, *supra*, p. 78.

Le contentieux électoral est gouverné par les règles que nous avons étudiées pour les élections du Sénat. Il ressort des tribunaux ordinaires et non d'un tribunal spécial comme celui qui fonctionne en Angleterre. Les contestations sur les élections du premier degré sont portées devant les tribunaux de première instance, celles du deuxième degré devant la Cour d'appel.

La corruption électorale est sévèrement réprimée par le nouveau code pénal (emprisonnement de 1 mois à 5 ans, amende de 30 à 500 piastres ; Code pénal, art. 157 à 162).

Ainsi qu'on peut s'en rendre compte par les développements qui précèdent, les lois électorales sont fort longues (1) et traitent des questions avec un soin méticuleux qui peut paraître exagéré. Le but du législateur en agissant de la sorte a été d'assurer à la consultation populaire la plus grande sincérité possible.

Sauf dans les dépendances où le mouvement séparatiste (2) persiste, les élections ont été faites jusqu'à ce jour à peu près librement. Celles de 1913, qui ont eu lieu dans la Chine proprement dite, c'est-à-dire

(1) La loi d'élection du Sénat contient 44 articles ; celle de la Chambre des députés, 121.

(2) Il en a été notamment ainsi dans la Mongolie extérieure. Les élections de ce pays ont été en réalité faites à Pékin par « l'association des princes et notables mongols » composée des éléments restés fidèles à la Chine.

dans les 22 provinces, se sont passées d'une façon régulière et suffisamment correcte, quoique, dans certaines localités, les urnes aient dû être protégées à la baïonnette et que plusieurs élections aient été annulées par les tribunaux.

Les électeurs appartiennent généralement à la classe moyenne. Les pauvres sont exclus par la loi s'ils ne possèdent pas de diplôme. Quant aux riches, la plupart se sont abstenus soit par indifférence, soit par méfiance envers la République, surtout envers le parti républicain socialiste dont le programme consiste dans le partage égal des propriétés. Leur abstention a été à peu près générale dans toute la République et a atteint des proportions considérables.

Les deux tiers des élus appartiennent à ce qu'on pourrait appeler le « prolétariat intellectuel ». C'étaient tous des étudiants revenus de l'étranger ou résidant en Chine. Le reste était composé d'anciens fonctionnaires, d'anciens sénateurs, d'anciens conseillers provinciaux. Le reproche qu'on pouvait leur adresser à tous était de ne représenter aucune classe sociale. Jeunes et inexpérimentés, ils étaient souvent inconscients des maux du peuple et de la situation exacte du pays. Le peuple, en les élisant, avait vu en eux l'élite de la Chine et les avait considérés comme des sauveurs. Il est à craindre qu'il ne soit vite désillusionné. N'a-t-on pas assisté, d'ailleurs, à ce spectacle lamentable du Parlement, six mois à peine après son

élection, attaqué avec la plus vive ardeur par tous les journaux et toutes les associations sans exception, ce qui ne pouvait que favoriser les projets de dissolution du président de la République ?

CHAPITRE II

Attributions des Chambres

Dans les Etats où la constitution est coutumière comme en Angleterre, où l'omnipotence parlementaire atteint son plus haut degré, où le Parlement, en sa qualité d'autorité suprême de la nation, peut changer les lois fondamentales, régler l'ordre de la succession à la couronne, s'ingérer aussi bien dans toutes les branches du droit public que du droit privé (privat bill, divorce, légitimation, succession (1), etc.), en un mot faire tout ce qui n'est pas matériellement impossible comme le remarquait avec justesse Blackstone (2), dans ces Etats, il est difficile de parler des attributions des Chambres puisque celles-ci ont le pouvoir souverain. Et c'est pourquoi Dicey, en constatant qu'aucun texte positif et aucun pouvoir supérieur ne viennent limiter le Parlement, a raison

(1) Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, p. 46.

(2) *Commentaries of the english laws*, éd. 1774, t. I, p. 160.

de l'appeler corps législatif souverain par rapport aux corps législatifs non souverains des autres Etats.

Ce pouvoir formidable a pu fonctionner en Angleterre sans inconvénient grâce au génie et au sens pratique de la race anglaise. Transporté ailleurs, il pourrait produire des résultats funestes. Aussi, dans la plupart des constitutions les attributions du pouvoir législatif ont été strictement limitées et même l'une d'elles, celle des Etats-Unis, n'a pas hésité à confier au corps judiciaire le soin de retenir les Chambres dans leurs limites légales.

La Chine, où, comme en France, toutes les autorités datent de la Révolution et ne sont pas le résultat d'une formation historique (1), a adopté le système de la constitution écrite qui trace une limite exacte aux droits du pouvoir législatif. Ce sont les attributions de ce pouvoir, telles qu'elles sont fixées par la constitution chinoise (2), que nous allons étudier dans les sections suivantes.

SECTION I. — Attributions des Chambres en tant qu'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale est formée, comme en France, par la réunion du Sénat et de la Chambre

(1) Boutmy, *Etude de droit constitutionnel*, p. 225.

(2) A vrai dire, la constitution provisoire ne parle que de l'Assemblée provisoire, mais comme ses règles sont déclarées applicables au nouveau Parlement, nous nous croyons autorisé à les étendre au système qui fut ultérieurement adopté pour les deux Chambres.

des députés en une seule Assemblée, elle est constituée des mêmes éléments que les deux Chambres, mais elle forme un corps juridiquement distinct ; elle est présidée par le président du Sénat, le président de la Chambre des députés remplissant les fonctions de la vice-présidence. Les attributions de l'Assemblée nationale sont de deux sortes :

- 1° Voter ou reviser la constitution ;
- 2° Elire le président de la République.

§ 1. — *Vote et revision de la constitution*

La distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, préconisée par les publicistes du XVIII^e siècle, est basée sur cette idée que la constitution étant antérieure et supérieure aux lois ordinaires, ne doit pas être édictée par le même corps ni au moyen de la même procédure. A raison de son importance même, la constitution doit être soumise, quant à son élaboration, à des règles spéciales, déterminées d'avance, et exiger une majorité plus forte que celle qui est requise pour le vote des lois ordinaires. Ce principe fut adopté par la plupart des constitutions de l'Amérique sous l'influence des Etats-Unis et par le plus grand nombre des constitutions de l'Europe sous l'influence de la France. Abstraction faite des Etats ayant une constitution coutumière comme l'Angleterre et la Hongrie, parmi les Etats à constitution écrite les deux seuls qui

soient franchement réfractaires à l'idée de rigidité sont la Prusse et l'Italie (1), où la constitution peut être modifiée par des lois ordinaires.

La Chine, s'inspirant de l'exemple des Etats-Unis et de la France, place le pouvoir constituant dans la seule main de l'Assemblée nationale. D'après la constitution provisoire, le Parlement, qui doit se réunir dans les dix mois de son entrée en vigueur, aura pour mission de se former en une Assemblée nationale en vue de doter le pays d'une constitution définitive (2).

Le quorum requis pour la validité des délibérations de l'Assemblée nationale est des deux tiers du nombre total. Les décisions sont prises à la majorité des trois quarts des voix.

Quant à la revision de la constitution, pour qu'elle ne soit pas décidée à la légère et qu'elle réponde réellement aux besoins du pays, la constitution provisoire décide qu'elle ne peut être votée que par une Assemblée nationale comprenant au moins les quatre cinquièmes de ses membres et à une majorité des trois quarts des voix des membres présents. La constitution provisoire de 1912 n'a pas exigé la nécessité d'une ratification de la revision par un referendum populaire comme cela a lieu en Suisse

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 5^e éd., p. 516.

(2) On sait que seul le chapitre sur l'élection du président fut voté ; pour le reste, la Chine vit toujours sous l'empire de la constitution provisoire.

et aux Etats-Unis ; elle s'est surtout inspirée de l'exemple français.

L'initiative de la revision appartient, comme en France, au président de la République et aux membres des Chambres. Le vote qui interviendra à cette occasion doit réunir une majorité des deux tiers des membres de chaque Chambre.

La revision est donc entourée de difficultés assez sérieuses (1). On a voulu éviter de remettre trop souvent en discussion les questions fondamentales de l'Etat et on a cherché à placer la constitution dans une sphère supérieure.

§ 2. — *Election du président de la République*

En vertu de la loi constitutionnelle du 4 octobre 1913, le président de la République chinoise est élu, non par un corps électoral spécial comme aux Etats-Unis et dans la plupart des républiques américaines (2), mais par l'Assemblée législative elle-même comme en France et en Suisse.

L'Assemblée nationale, composée de la même façon que celle qui fonctionne pour rédiger ou

(1) En octobre 1913, le président de la République a demandé la revision de la constitution sur les articles concernant les pouvoirs du président. Cette question n'a pas été discutée par suite de la dissolution du Parlement.

(2) Sauf l'Uruguay. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 5^e éd., p. 583.

reviser la constitution, se réunit de plein droit trois mois avant le terme légal du président de la République pour procéder à l'élection du nouveau président. Elle n'a pas besoin d'être convoquée à cet effet, sa convocation découlant en quelque sorte de la constitution elle-même. Tandis qu'en France, l'élection a lieu un mois avant le terme légal, la Chine, à l'exemple des Etats-Unis, fait élire le nouveau président plusieurs mois d'avance.

Le Congrès ne peut voter sur cette question que si les deux tiers de ses membres sont réunis. Le scrutin est secret. Pour être élu, il ne suffit pas d'obtenir la majorité absolue des voix comme en France ; il faut recueillir les voix des trois quarts des votants. Toutefois, si après un second tour aucun candidat n'a la majorité requise, on procède à un nouveau vote entre les deux qui ont obtenu le plus de voix. Cette fois, la majorité absolue des votants suffit (1) (art. 3).

Après l'élection du président, on procède de la même façon au choix d'un vice-président destiné à remplacer le président en cas de vacance. Si, à cette

(1) Les conditions d'éligibilité à la présidence et vice-présidence sont au nombre de quatre, à savoir : 1° être citoyen chinois ; 2° jouir de ses droits civiques et politiques ; 3° être âgé de 40 ans ; 4° résider pendant dix ans sur le territoire de la République. On sait qu'aux Etats-Unis, la durée de la résidence exigée est de 14 ans.

Le président est élu pour cinq ans, il est rééligible pour une nouvelle période de 5 ans ; il doit, en entrant en fonctions, prêter serment, comme le président des Etats-Unis (art. 1, 3, 4).

époque, la vice-présidence est elle-même vacante, le conseil des ministres remplacera par intérim le président jusqu'à l'élection d'un nouveau président. A cet effet, l'Assemblée nationale se réunira *de plano* dans les trois mois (art. 5).

L'Assemblée nationale devra également procéder à l'élection d'un vice-président chaque fois qu'une vacance se produira dans ce poste (art. 7).

De tout ce qui précède, il résulte que l'Assemblée nationale détient l'autorité suprême dans la nation ; c'est d'elle qu'émane la constitution et c'est aussi à elle qu'incombe le choix du premier magistrat de la République. Puisqu'elle est composée des membres des deux Chambres, on ne peut guère nier que les deux attributions dont nous venons de parler et qui sont les plus importantes de toutes, sont bien des attributions du corps législatif.

SECTION II. — Attributions communes aux deux Chambres

Le principe d'égalité des deux Chambres, en ce qui concerne leurs attributions, est reconnu expressément par la loi organique du Parlement du 10 août 1912, dont l'article 14 est ainsi conçu :

« Avant la promulgation de la constitution définitive, les pouvoirs de l'Assemblée provisoire, énumérés dans la constitution provisoire, seront ceux des deux Chambres ».

Donc le Sénat chinois, comme le Sénat français, bien que, pour ce dernier, la question ait été autrefois très discutée, a, aussi bien que la Chambre des députés, le droit de renverser un ministère, et il peut aussi, ce que ne peut pas le Sénat français, mettre en accusation le président de la République. Abstraction faite du budget et des lois des comptes, pour lesquelles la Chambre des députés a un droit de priorité et dont nous nous occuperons plus tard, les deux Chambres sont sur un pied d'égalité. C'est ce que nous allons constater en passant en revue les diverses attributions du Parlement, qui sont applicables à l'une et à l'autre des Chambres.

§ 1. — *Initiative et vote des lois*

L'attribution essentielle des Chambres est, sans contredit, la confection des lois, puisque c'est la raison même de l'existence du pouvoir législatif.

L'initiative des lois appartient, comme en France, concurremment aux membres des deux Chambres et au président de la République (art. 19, § 38 de la constitution provisoire).

Le projet de loi se présente sous la forme d'un décret présidentiel contresigné par le ministre compétent ; il peut être déposé indifféremment dans l'une ou l'autre Chambre, mais un même projet ne peut être déposé en même temps dans les deux Chambres.

Le projet une fois déposé, le gouvernement a toujours le droit, avant le vote définitif, de l'amender et d'en modifier les dispositions, mais il ne peut pas le retirer. En fait, il est vrai, le gouvernement peut apporter à son premier projet de telles modifications qu'elles équivalent à un retrait du projet primitif.

D'après la loi sur le règlement des Chambres (28 septembre 1913), tout projet de loi doit être envoyé à une commission, laquelle doit le rapporter, sauf dans le cas d'urgence. Dans cette hypothèse, sur la demande du gouvernement et avec l'approbation de la Chambre, il peut être procédé immédiatement au vote.

Quant aux propositions de lois, afin d'écarter celles qui seraient hâtives et irréfléchies et afin d'épargner à l'Assemblée des discussions oiseuses et inutiles, on a décidé que les propositions de lois proprement dites doivent être présentées par écrit, être signées par un membre et contresignées par vingt de ses collègues. Pour les autres propositions, cinq contre-signatures suffisent (art. 30).

En principe, tout projet ou toute proposition de loi, pour être définitivement voté, doit être soumis à trois lectures successives, comme cela se faisait en France avant 1875. Cette disposition est assez fâcheuse en ce qu'elle retarde considérablement les travaux parlementaires, d'autant plus qu'avec le système des deux Chambres, les tiraillements sont

toujours à craindre (1-2). Aussi, pour remédier à cet inconvénient, la loi admet la suppression de la troisième lecture sur la demande soit du gouvernement, soit du président de la Chambre, soit de dix parlementaires et avec l'approbation de l'Assemblée.

Le vote est public ; il s'opère tantôt par assis et levé, tantôt par scrutin, suivant l'importance de la question ; la décision est prise à la majorité des votants ; à l'instar du speaker de l'Angleterre, le président des Chambres ne vote pas, sauf lorsqu'il est nécessaire de départager les voix pour assurer une majorité.

Pour éviter toute suspicion d'impartialité et augmenter l'autorité morale de la décision des Chambres, la loi décide que les parlementaires qui s'intéressent personnellement au vote d'une loi doivent s'abstenir de voter (art. 25).

Les projets et les propositions votés par une Chambre sont transmis, par le soin de cette Chambre, à l'autre. Si celle-ci les vote à son tour, elle en informera la première Chambre et en même temps le gouvernement qui en fera la promulgation.

(1) Pendant les six mois de session du Parlement de 1913, la seule loi importante qui fut votée, fut celle concernant le règlement des Chambres. Il est vrai que le Parlement était dans l'attente de l'issue de la deuxième révolution.

(2) Les lois votées par le Parlement ont été toutes insérées dans le *Journal officiel chinois*. On les trouve aussi dans le Recueil des lois publié par *The Commercial Press*, Shanghai.

Contrairement à d'autres constitutions, les lois organiques sont muettes sur la caducité des lois, alors qu'en Angleterre la clôture de chaque session rend caducs tous les bills qui n'ont pas été votés par les deux Chambres. On s'explique assez aisément ce silence pour le Sénat, qui, n'étant soumis qu'au renouvellement partiel, ne meurt pas et conserve toujours son individualité, et c'est même pour cette raison que la règle de la caducité ne s'applique pas au Sénat français. Mais, pour la Chambre des députés, on ne peut guère l'expliquer que par le désir d'accélérer le vote des lois et d'éviter à la Chambre le recommencement de travaux inutiles. On peut, sans doute, reprocher à ce système de forcer en quelque sorte la nouvelle législature d'accepter le vote de la législature précédente qui ne répond plus au désir du peuple, mais il faut remarquer que la nouvelle législature peut toujours, avec l'appui du gouvernement, empêcher le vote par le Sénat d'une proposition qu'elle ne désire pas. D'autre part, il est bien improbable qu'une mesure législative, ne répondant plus réellement à l'opinion publique, soit votée par le Sénat. L'opinion publique n'est-elle pas, en effet, dans tous les pays, la reine du monde ? Grâce à la diffusion de la presse, elle s'impose même au tyran le plus osé, et il serait singulier que le Sénat d'une République, élu du peuple, puisse se mettre en travers des désirs de la nation.

§ 2. — *Question et interpellation*

La Chine a toujours eu un penchant pour le régime parlementaire. Sous l'ancien régime, le Sénat provisoire avait le droit de questionner les grands conseillers et les ministres tout en n'ayant pas le pouvoir de les forcer à se retirer. La charte impériale de 1911 consacrait définitivement la responsabilité ministérielle. Quant à la constitution républicaine provisoire de 1912, elle pose les deux règles fondamentales suivantes :

1° Le Parlement a le droit de question et d'interpellation (art. 19, § 9);

2° Après la mise en accusation, les ministres devront être destitués par le président de la République (art. 47).

Ainsi, la question et l'interpellation constituent les deux principaux moyens par lesquels les Chambres exercent leur contrôle sur le gouvernement et affirment leur volonté dans la direction de la politique générale du pays.

La constitution provisoire, en donnant au Parlement ces armes puissantes, a voulu en faire un corps suprême qui exercera sur le pouvoir exécutif une surveillance efficace.

Comme la question et l'interpellation intéressent aussi bien le pouvoir législatif que le pouvoir exécutif, nous nous contentons pour le moment de poser ce principe constitutionnel et nous en renvoyons

le développement à la troisième partie, quand nous traiterons la question des rapports entre les Chambres et les ministres.

§ 3. — *Droit d'approbation des nominations des ministres et des diplomates*

Cette institution est empruntée aux Etats-Unis, où le Sénat, en qualité de Conseil du gouvernement, est appelé à approuver ou rejeter les nominations des hauts fonctionnaires proposés par le président de la République. Elle s'explique par la méfiance des Etats particuliers envers le gouvernement central. Comme on redoute que le gouvernement fédéral n'impose à ces Etats des fonctionnaires qui leur déplaisent, on donne au Sénat, c'est-à-dire à leur représentant, ce droit d'approbation. L'expérience a, d'ailleurs, aussi démontré que c'est surtout à l'occasion des nominations des fonctionnaires des Etats particuliers que les sénateurs se coalisent pour faire triompher le candidat proposé par les Etats intéressés. Que faut-il penser de l'adoption par la Chine de cette institution étrangère ?

Outre que la Chine n'étant pas un Etat fédéral, l'imitation paraît quelque peu déplacée, on peut sincèrement douter que cette institution ait rendu des services aux Etats-Unis même, où l'intensité de la politique des « dépouilles » de la « courtoisie du Sénat »

est la preuve (1) trop évidente de la place considérable qu'occupent dans ce pays les intrigues, la lutte, la tyrannie des partis politiques. De plus, comme, en Chine, le président de la République est le chef suprême du pouvoir exécutif, il aurait été logique, surtout dans un Etat unitaire, de lui laisser le libre choix des fonctionnaires; pour qu'ils puissent assurer la bonne marche des services publics, il importe, en effet, qu'il ait en eux une entière confiance.

Pour quelle raison la constitution a-t-elle fait cet emprunt à l'Etat d'Outre Pacifique ? Uniquement par méfiance envers le pouvoir exécutif. Ayant longuement souffert de la corruption mandchoue, les législateurs ont eu peur que le président de la République ne continue les traditions de l'empire, en imposant ses amis personnels et ses créatures qui ne répondent pas aux vœux du peuple et sont souvent incapables d'assumer leurs importantes fonctions. Mais pour écarter les inconvénients qui se sont produits aux Etats-Unis on a limité le droit d'approbation aux seuls ministres et aux diplomates; les autres nominations, à la différence des Etats-Unis, restent à la discrétion du président de la République. De plus, la séance de la confirmation des nominations est publique, tandis qu'aux Etats-Unis elle est secrète, ce qui favorise singulièrement les intrigues de couloir.

Autre différence : aux Etats-Unis on ne demande

(1) Bryce, *American commonwealth*, t. 1, p. 63, 64.

que l'approbation du Sénat, en Chine il faut celle des deux Chambres. Enfin, la pratique même de l'institution a été tout autre dans les deux pays. Le Sénat américain ne refuse presque jamais les nominations des ministres (sauf au temps du président Johnson) ; au contraire, l'opposition dans le Parlement chinois a volontiers usé de cette arme pour embarrasser le chef de l'Etat. A la fin d'octobre 1913, le président Yuan-chikaï demandait qu'on comprît dans la revision de la constitution la suppression de cette attribution du Parlement. Il arguait que la Chine étant un pays de régime parlementaire, il est inutile que le Parlement ait le droit d'approbation puisqu'il peut toujours forcer un ministre incapable à se retirer. Il ajoutait que, puisqu'il était d'usage que les nominations des diplomates obtiennent la confirmation officieuse (1) du gouvernement auprès duquel ces diplomates sont accrédités, l'approbation du Parlement risquait ou de froisser la puissance étrangère si le Parlement refusait de confirmer les agents agréés par elle, ou de diminuer le prestige du Parlement si le refus venait de cette puissance. On sait que cette demande de revision n'a pas été prise en considération par le Parlement.

Le président de la République peut-il révoquer les fonctionnaires dont la nomination a besoin de la

(1) Despagnet et de Boeck, *Cours de droit international public*, p. 325.

confirmation du Parlement ? On avait naguère émis des doutes aux Etats-Unis sur cette question. Le congrès avait même voté une loi (« the tenure office act »), à la suite du conflit avec le président Johnson pour refuser au président ce pouvoir. Cette loi fut d'ailleurs abrogée en 1887. En Chine, la question est tranchée par la constitution qui donne au président le droit de révoquer tous les fonctionnaires sans aucune distinction (art. 34).

§ 4. — *Droit d'approbation des traités en général et de déclaration de guerre*

Si le président a le droit de négocier les traités, il ne peut les conclure qu'avec l'approbation du Parlement (art. 35, constitution provisoire). Ici encore la Chine a fait des emprunts aux usages parlementaire des Etats-Unis, où le président de la République, pour conclure un traité, doit obtenir l'assentiment du Sénat. On l'a critiquée à cette occasion en disant que l'audace et la promptitude sont très utiles dans la politique étrangère, et qu'avec le contrôle du Parlement, on risque de laisser passer les moments opportuns pour terminer avantageusement une négociation péniblement dirigée. On a aussi fait observer que l'action diplomatique exige souvent une discrétion complète qui n'est guère possible avec une assemblée de plusieurs centaines de personnes, et la preuve en est que, dans le Sénat américain qui ne contient cepen-

dant que quatre-vingt douze membres, le secret n'est déjà plus observé et que les sénateurs usent parfois de leur droit dans un intérêt électoral. Le reproche paraît être justifié à l'occasion de la question mongole ; l'accord sino-russe n'a pu être conclu à la suite de refus de ratification de la part du Sénat.

Comme aux Etats-Unis, le gouvernement est obligé d'être en communication constante avec le Parlement, de le tenir au courant de l'état des négociations et de prendre son avis avant toute décision. La ratification d'un traité n'exige pas la majorité des deux tiers, comme le veut la constitution américaine ; la majorité absolue suffit. Mais, en raison du grand nombre de parlementaires et de la nécessité du consentement des deux Chambres, peut-être le triomphe du gouvernement est-il plus difficile qu'aux Etats-Unis.

Pourtant, les partisans du système en vigueur ne manquent pas d'invoquer que les traités étant l'expression de la volonté nationale doivent être approuvés par le pouvoir législatif et que, d'autre part, comme ils engagent souvent très lourdement le pays, il est imprudent de les laisser à la discrétion du pouvoir exécutif. Sans doute, il serait possible pour le Parlement de mettre en minorité les ministres auteurs de traités désavantageux, mais cela n'empêcherait pas le pays tout entier de subir, du fait de l'exécutif, un préjudice pour les engagements pris en son nom.

C'est pour la même raison que l'on exige l'assentiment du Parlement pour la déclaration de guerre, qui est pourtant un acte entrant dans les attributions normales du président de la République. Ici la constitution chinoise a imité le système français et non celui des Etats-Unis où le congrès a seul le droit de déclarer la guerre, tandis qu'en Chine, comme en France, la déclaration de guerre appartient au président de la République avec l'assentiment du Parlement. D'ailleurs, le résultat est le même ; en fait, la décision est toujours prise par le Parlement ; à raison des crédits formidables que la guerre moderne exige, même dans les Etats où cet assentiment n'est pas exigé, comme en Angleterre, le pouvoir exécutif pour déclarer la guerre est obligé de demander le concours des Assemblées législatives.

§ 5. — *Droit de mettre en accusation le président de la République*

Le titulaire du pouvoir exécutif est, dans les constitutions modernes, essentiellement irresponsable. Ce principe a été nettement dégagé par les Anglais. En transportant la responsabilité du chef de l'Etat aux ministres, ils ont eu pour but, tout en donnant une sanction efficace à cette responsabilité, d'éviter les coups de force ou les révolutions qui surviennent presque nécessairement pour détrôner

un monarque ou remplacer un président de la République responsable.

La constitution provisoire, à l'instar de la constitution française, a reconnu le principe d'irresponsabilité du chef de l'Etat, sauf en cas de haute trahison. Ce terme est assez ambigu et on sait qu'il a suscité beaucoup de polémiques en France. On trouve d'ailleurs pour la même idée des expressions tout aussi vagues aux Etats-Unis, où le président de la République est responsable pour trahison, corruption ou autres crimes et délits (1) (*misdemeanors*). Le mot haute trahison en chinois semble principalement signifier que le président a voulu renverser la République et c'est même dans cette crainte que la mesure dont nous parlons a été insérée dans la constitution.

Le droit d'accusation appartient aux deux Chambres, et non pas seulement à la Chambre des députés comme en France et aux Etats-Unis.

Pour qu'un vote de mise en accusation du président de la République puisse intervenir, il faut la présence des quatre cinquièmes des membres de l'Assemblée, et une majorité des trois quarts des votants.

Le Sénat chinois, à la différence du Sénat français et américain, n'a jamais le pouvoir de juridiction. Ceci se comprend parfaitement, car, du moment qu'il peut lui-même dans certains cas se porter accusateur, on ne peut songer à lui confier le soin de juger la

(1) Dareste, *Constitutions modernes*, 3^e édition, t. II, p. 409.

personne qu'il accuse. Aussi le président de la République, après la mise en accusation des Chambres, est-il jugé non par le Sénat, mais par une Haute Cour spéciale composée de neuf membres de la Cour de cassation qui seront élus à cet effet par leurs collègues (art. 41, constitution provisoire). Cette solution a l'avantage d'écarter de l'œuvre de la justice les hommes politiques qu'on peut toujours suspecter de partialité et de laisser à un organe indépendant le soin de juger en toute équité et impartialité l'affaire qui lui est soumise.

En cas de haute trahison, quelle peine la Cour peut-elle infliger au président de la République ? Le nouveau code pénal a bien prévu, dans son article 100, les cas de révolte et de rébellion, et il semble que le texte soit applicable au président de la République, s'il a voulu employer la force militaire pour renverser la République. Dans les autres hypothèses, la Cour aurait sûrement le droit de destitution qui a été reconnu par la constitution des Etats-Unis au Sénat lorsqu'il juge les *impeachments* en qualité de Haute Cour de justice.

§ 6. — *Droit de contrôle à l'égard des fonctionnaires*

La plupart des attributions que le Parlement possède ont été empruntées soit à la constitution française, soit à la constitution américaine. Mais ici

apparaît une vieille idée chinoise, à savoir que le Parlement, en exerçant ses attributions, ne fait que succéder à celles que possédait la Cour des censeurs. On sait que cette Cour constituait sous l'empire mandchou le seul contrepoids à l'omnipotence impériale. Elle avait un droit de contrôle sur tous les fonctionnaires et signalait leurs abus ou leurs malversations à l'empereur en vue de leur destitution. Au début du XX^e siècle, il avait même été beaucoup question de la transformer en un Sénat, mais ce projet n'aboutit pas et la Cour des censeurs disparut avec l'empire. Néanmoins, comme son rôle salubre avait été très apprécié, on transporta au Parlement ses attributions qui sont beaucoup plus administratives que législatives.

En vertu de la constitution provisoire, les faits qui entraînent une sanction pénale pour les fonctionnaires, qui s'en sont rendus coupables, sont au nombre de deux :

1^o La concussion ;

2^o L'illégalité (art. 19 § 10), ce dernier terme comportant un très grand nombre de cas laissés pour ainsi dire à l'appréciation discrétionnaire du Parlement. Celui-ci peut intervenir pour demander la punition des coupables.

Le Parlement possède ce droit de contrôle à l'égard de tous les fonctionnaires, quels qu'ils soient. En fait, c'est surtout envers les gouverneurs de provinces qu'il l'exerce et son intervention s'explique par

cette considération que ces gouverneurs, disposant souvent d'une autorité très grande, il est à craindre que le gouvernement ne se fasse leur complice et ne réussisse à étouffer le scandale. Quant aux petits fonctionnaires, s'ils commettent des illégalités ou se rendent coupables de concussion, ils sont punis sans que le Parlement ait besoin d'intervenir.

Le règlement des Chambres, en ce qui concerne la demande de destitution des fonctionnaires coupables et leur punition par les tribunaux, exige que la proposition soit signée de dix parlementaires, afin d'éviter les accusations injustes ou simplement tracassières.

A vrai dire, dans les pays de gouvernement parlementaire, les Parlements, grâce au droit d'interpellation, peuvent toujours obtenir le renvoi ou la punition d'un fonctionnaire coupable, mais le Parlement chinois a cet avantage de trouver son attribution inscrite dans la constitution et il semble que sa décision s'impose au gouvernement, puisque celui-ci est responsable devant lui de la suite qu'il a donnée à sa demande.

Depuis le début de 1912, de nombreuses demandes de destitution pour cause d'illégalité ont été proposées au Parlement, mais il n'en a voté aucune, et cela tient à l'habitude des partis de couvrir leurs amis politiques en protestant qu'il n'existe aucune illégalité à reprocher au fonctionnaire accusé.

§ 7. — *Droit de répondre aux demandes d'avis
du gouvernement ou de lui proposer des
résolutions*

Le Parlement possède non seulement des attributions législatives, comme on vient de le voir, mais il constitue encore un corps consultatif qui ressemble assez au Conseil d'Etat français. En cette qualité, il collabore à la solution des difficultés administratives par ses avis qui sont toujours facultatifs et que le gouvernement ne sollicite que lorsqu'il le juge opportun.

Ces avis sont de deux sortes.

Tantôt ils interviennent à propos d'une demande d'interprétation d'une loi nouvelle. En effet, la constitution provisoire n'a pas reconnu au Parlement le droit d'interpréter les lois, comme les constitutions de la Belgique, de l'Italie ou de la Bavière. En principe, les lois administratives sont interprétées par le pouvoir exécutif ; toutefois, il est loisible à ce pouvoir de demander aux législateurs la signification exacte de la loi qu'ils ont votée et cet avis est obligatoire et a force de loi comme celui du Conseil d'Etat de l'an VIII.

Tantôt, au contraire, c'est sur une question administrative que le gouvernement veut s'éclairer en faisant appel à la science des membres du corps législatif. Celui-ci devient alors un véritable conseil de gouver-

nement, mais dont les avis ne sont nullement obligatoires, le gouvernement étant libre de ne pas les suivre.

Les résolutions du Parlement constituent une attribution commune à tous les pays. C'est un moyen pour les Chambres d'exprimer leur manière de voir sur telle ou telle question et d'inviter le gouvernement à s'y conformer. Ces résolutions sont souvent fécondes dans la pratique ; ainsi, la deuxième conférence de la paix a été convoquée par M. Roosevelt à la suite d'une résolution du Congrès.

D'après la loi de règlement des Chambres (28 septembre 1913), la motion doit être signée par dix parlementaires, et une même résolution ne peut être présentée deux fois dans la même session (art. 37, 39), cela afin d'écarter des résolutions irréfléchies ou impraticables.

§ 8. — *Droit de recevoir des pétitions*

Le droit de pétition, que Robespierre considérait comme un droit imprescriptible de tout homme vivant en société (1), fut proclamé par la constitution provisoire comme un droit individuel (art. 7). Tout citoyen a le droit de présenter une pétition au corps législatif, en sollicitant le vote d'une loi nouvelle ou d'une mesure désirée. C'est en quelque sorte une

(1) Eugène Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, p. 581.

participation indirecte du peuple au pouvoir législatif. Elle a abouti en Suisse au gouvernement direct avec l'initiative populaire proprement dite (1).

De source anglaise, la pétition est une de nos libertés modernes les plus précieuses. Le droit de pétition est à l'opinion publique ce que le moyen est à la fin (2). La constitution provisoire ne fait aucune distinction entre les individus qui en ont l'usage. Tout citoyen même non électeur peut présenter une pétition.

Les femmes, les mineurs et même les citoyens n'ayant pas le droit de vote, parce qu'ils ne réunissent pas les conditions capacitaires ou censitaires exigées par la loi, peuvent formuler leurs vœux ou leurs desirata de cette façon.

En vertu de la loi du 28 septembre 1913, toute pétition doit être présentée par l'intermédiaire de cinq parlementaires. Pour bien distinguer le droit de pétition du droit de plainte qui ressortit aux tribunaux, le législateur a décidé que toutes les pétitions intéressant les questions contentieuses seraient refusées. Sont rejetées aussi les pétitions anti-constitutionnelles ou signées d'un nom générique. L'habitude s'était, en effet, introduite en Chine dans ces derniers temps d'adresser des pétitions qui étaient censées émaner des agriculteurs, des commerçants,

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 5^e éd, p. 375.

(2) Leclerc, *Le droit de pétition*, p. 9.

des étudiants de telle ou telle ville. Aujourd'hui de telles pétitions ne sont admises qu'à la condition d'être suivies des noms propres des signataires.

Toutes les pétitions sont envoyées au bureau des pétitions pour qu'il examine leur admissibilité. En cas d'admission, elles sont soumises à la discussion de la Chambre ; en cas de rejet, elles sont rendues au pétitionnaire par l'intermédiaire des parlementaires qui les ont présentées. Toutefois, la Chambre peut admettre les pétitions rejetées par le bureau si quarante parlementaires en font la demande.

Tous les dix jours, le bureau fait un rapport à la Chambre sur les pétitions admises ou rejetées (art. 46 à 54)

SECTION III. — Prérogative spéciale de la Chambre des députés en matière de budget et de lois des comptes

Le budget et les lois des comptes ne sont pas à proprement parler des lois encore qu'ils leur en empruntent la forme. Ce sont plutôt des actes d'administration supérieure et de contrôle (1). Mais comme « le pouvoir de bourse » est l'assise fondamentale de la liberté moderne, toutes les constitutions libérales ont reconnu au pouvoir législatif le droit de voter le budget et d'apurer les comptes.

Avant le commencement de tout exercice, le con-

(1) Laband, *Le droit public de l'empire allemand*, éd. fr., t. VI, p. 166 et 357.

sentement du Parlement est nécessaire, soit pour recouvrer les recettes soit pour engager les dépenses. Montesquieu a bien reconnu l'importance de cette attribution en disant qu'elle constitue le point le plus important de la législation (1). Quant à l'apurement des comptes, dans les pays où, à côté du contrôle législatif en quelque sorte moral, il existe un premier contrôle technique exercé par une Cour des comptes comme en France, en Allemagne et en Italie (2), la tâche du Parlement paraît moins lourde. Mais, comme la Chine n'a pas encore établi cette Cour bien qu'il en ait été question depuis longtemps, c'est le Parlement seul qui est chargé, après la clôture de chaque exercice, d'approuver et d'arrêter les comptes. Ce système fonctionne aussi en Angleterre et aux Etats-Unis.

D'après l'article 14 de la loi organique du 10 août 1912, le budget et les comptes doivent être présentés en premier lieu à la Chambre des députés et votés par elle.

La loi n'a pas parlé des lois de finances d'une façon générale comme le fait la constitution française de 1875 ; elle ne vise que deux actes spéciaux : le

(1) *Esprit des lois*, livre XI, ch. VI. « Si la puissance exécutrice statue sur la levée des deniers publics autrement que par son consentement, il n'y aura plus de liberté parce qu'elle deviendra législative dans le point le plus important de la législation ».

(2) Jèze, *Science des finances et législation financière française*, p. 344.

budget et les comptes. Donc, en dehors de ces deux actes, toutes les lois de finances, fut-ce une loi établissant un nouvel impôt, peuvent être indifféremment présentées à l'une ou à l'autre Chambre et votées par elle.

Cette priorité a pris naissance en Angleterre et a été imitée par tous les Etats modernes, sauf l'Autriche, la Hongrie, la Suisse et la Suède où les pouvoirs financiers des deux Chambres sont absolument égaux d'après la constitution. On explique quelquefois cette priorité par la raison que, dans les Etats de régime parlementaire, la Chambre des députés étant prépondérante dans la détermination de la direction politique à suivre par le gouvernement, il faut qu'elle ait le premier mot sur le programme financier du pays. Ceci suppose que le Sénat n'a pas le droit de renverser un ministère ; or, comme le Sénat chinois possède à cet égard autant de droits que la Chambre des députés et peut comme elle diriger la politique générale du pays, cette explication n'est pas satisfaisante pour la Chine.

Une autre justification paraît meilleure. Quoique le Sénat et la Chambre des députés soient l'une et l'autre des assemblées électives, la Chambre des députés est issue plus directement des contribuables ; par son renouvellement triennal et intégral, elle se rapproche du peuple beaucoup plus que le Sénat et par là même représente mieux l'opinion publique. N'est-il pas dès lors logique de soumettre en premier

lieu le budget et les comptes à un corps qui est plus à même d'apprécier les véritables intérêts des contribuables ?

Est-ce à dire que le vote du Sénat chinois en matière de budget soit un vote de pure forme et en quelque sorte forcé, comme celui de la Chambre des lords depuis 1910 (1), le compte apuré par la Chambre des communes devant être considéré par cela même comme définitif ? En d'autres termes, le Sénat chinois n'a-t-il pas le droit de diminuer ou d'augmenter les crédits votés par la Chambre des députés et surtout ne peut-il insérer dans le budget un nouveau crédit ? On sait que la discussion est particulièrement ardente en France sur cette matière (2). En Chine, comme le principe d'égalité des deux Chambres est proclamé par la loi, on n'a pas hésité à reconnaître au Sénat le droit d'amender le budget, même d'y insérer de nouveaux crédits, ainsi que celui de désapprouver le compte arrêté par la Chambre des députés. Tout ce que la loi demande, c'est que ces deux actes importants soient votés en premier lieu par la Chambre basse, mais cela ne diminue en aucune façon le pouvoir financier de la Chambre Haute.

(1) Jèze, *Les pouvoirs financiers de la Chambre des lords*. *Revue de science et de législation financière*, 1911, n° 4.

(2) Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, p 523.

Des développements qui précèdent il résulte que les Chambres possèdent des attributions multiples et importantes. La constitution provisoire, en dotant le Parlement des prérogatives du Sénat américain, du Parlement français et de l'ancienne Cour des censeurs, a voulu créer un organe puissant pour contrebalancer l'autorité traditionnelle du pouvoir exécutif.

CHAPITRE III

Fonctionnement des Chambres

§ 1. — *Sessions ordinaires et extraordinaires*

Les législateurs républicains étaient disposés à adopter le système de l'Assemblée permanente. L'Assemblée de Nankin et l'Assemblée provisoire étaient, en effet, toutes deux permanentes, comme l'étaient les Assemblées révolutionnaires françaises de 1791, de 1793, de l'an III et de 1848. Les partisans de ce système invoquaient à l'appui de leur thèse que le pouvoir législatif étant l'attribut le plus important de la souveraineté nationale, il n'est pas possible que son activité soit limitée et laissée à la discrétion du pouvoir exécutif. Ils ajoutaient que dans un pays de régime parlementaire comme la Chine, il est utile que le Parlement soit toujours réuni et prêt à surveiller ou soutenir les ministres qui, eux-mêmes, ont le plus grand intérêt à se tenir constamment en rapports avec la majorité des Chambres.

Pourtant, l'expérience des deux Assemblées républicaines avait suffisamment démontré la défectuosité

de ce système, défectuosité que Montesquieu avait prévue dans son *Esprit des lois* (1). L'un de ces inconvénients, le plus grave assurément, avait été de faire perdre au pouvoir exécutif son indépendance, indispensable cependant pour la réorganisation de la Chine. Ce pouvoir avait été toujours tenu en haleine, n'osant rien entreprendre, passant son temps à défendre ses prérogatives et à esquiver sa responsabilité.

Instruite par ces précédents, la loi organique du Parlement du 10 août 1912 finit par se rallier au système des sessions. D'après son article 11, la session annuelle du Parlement doit avoir une durée de quatre mois, durée assez courte sans doute par rapport aux autres constitutions, mais pouvant être prolongée en cas de besoin. Toutefois, le législateur de 1912 avait toujours l'obsession du système de la permanence, et ce qui le montre, c'est qu'il a conféré le droit de prolonger les sessions non au président de la République, mais au Parlement lui-même. Il s'ensuit que celui-ci ayant la faculté de se prolonger indéfiniment pourra se transformer en une assemblée permanente.

L'article 10 de la même loi dispose que la session d'une des Chambres commence et finit en même temps que celle de l'autre. On rencontre cette disposition dans la plupart des constitutions. Elle s'explique

(1) *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI.

par ce fait que les deux Chambres étant deux portions d'un même organe, il est inadmissible que l'une d'elles puisse fonctionner en l'absence de l'autre. De plus, le vote concordant étant nécessaire pour la formation des lois, on ne peut concevoir qu'une des deux Chambres participe seule à l'œuvre législative.

L'ouverture de la session ordinaire n'est pas précédée d'une convocation du président de la République comme cela se fait habituellement en France ; le Parlement, à l'exemple de l'Assemblée fédérale suisse (1), se réunit de plein droit au jour fixé par son règlement (2).

A la différence de la constitution française, le président de la République n'a pas le droit d'ajournement. Le Parlement peut seulement s'ajourner par un vote concordant des deux Chambres pour une durée de quinze jours, chaque Chambre restant, en outre, libre de s'ajourner pour une durée maxima de sept jours.

Pendant l'ajournement les présidents des Chambres peuvent décider la reprise des séances en cas d'affaires urgentes (art. 4, loi du 28 septembre 1913).

(1) Dareste, *Constitutions modernes*, 3^e éd, t. I, p. 559.

(2) Dans le projet de la constitution définitive, cette date devait être fixée au 1^{er} mars. On sait que ce projet n'a pas été discuté par suite de la dissolution du Parlement.

Enfin les Chambres prononcent leur clôture elles-mêmes.

On voit donc que, malgré l'adoption du système des sessions, le pouvoir exécutif ne possède aucune initiative en ce qui concerne les réunions du Parlement.

Dans les pays où le chef de l'Etat a le droit de convocation et d'ajournement, et qui jouissent en même temps du régime parlementaire, le Parlement devient infailliblement quasi-permanent ; c'est ce qui se produit notamment pour le Parlement français et pour le Parlement anglais. A plus forte raison, le Parlement chinois, avec ses allures indépendantes, ne devait pas tarder à prolonger ses sessions et à se constituer en corps permanent. En fait, on peut dire qu'il a siégé en permanence depuis la Révolution jusqu'en janvier 1914. Cette attitude énerva le pouvoir exécutif et desservit le Parlement lui-même qui eut vite fait de se discréditer, aux yeux de l'opinion publique, par ses discussions stériles et ses rivalités intempestives.

La loi ne parle pas des sessions extraordinaires. Le législateur était tellement convaincu que le Parlement deviendrait en fait permanent qu'il a jugé inutile de réglementer cette question. Le projet mort-né de 1913 de la constitution définitive en faisait cependant mention ; il portait que les Chambres seraient convoquées extraordinairement par le président de la République sur la demande, soit des ministres,

soit du tiers des membres de chacune d'elles, chiffre analogue à celui qui fut proposé par la Commission des Trente en 1875.

§ 2. — *Vérification des pouvoirs*

Le contentieux électoral des deux Chambres, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ressortit aux tribunaux ordinaires. La vérification des pouvoirs proprement dite, telle qu'elle fonctionne en France, n'existe pas en Chine. Pourtant, on en a conservé la forme ; chaque membre doit, à l'ouverture du Parlement, présenter son certificat d'élection, délivré par le directeur des élections, pour que la Chambre vérifie son identité.

En cas de doute, au cours de la session, sur l'éligibilité de tel ou tel membre par suite de faits nouveaux, une commission de treize membres est nommée pour vérifier le bien-fondé de la contestation, quoique la loi spécifie que les Chambres ne sont pas compétentes pour connaître des affaires du contentieux électoral (art. 8, loi du 25 septembre 1913).

En Angleterre, le député ne peut pas donner sa démission. Cette pratique n'a pas été admise en Chine, mais la constitution exige, comme en France, que la démission, pour devenir définitive, ait été acceptée par les Chambres. La seule volonté de démissionner ne suffit donc pas ; il faut qu'il s'y

ajoute le consentement de la Chambre à laquelle appartient le député.

La déchéance peut être en outre prononcée à la suite d'une peine disciplinaire, mais il est nécessaire, dans ce cas, que la décision soit prise à la majorité des deux tiers des votants.

§ 3. — *Règlement intérieur*

D'après la loi organique du Parlement, les Chambres ont le droit de faire leur règlement intérieur. Ce règlement est l'œuvre de chaque membre individuellement et n'a pas besoin d'être promulgué. Cependant si, en France, les règles sur la procédure législative et les débats des assemblées ont été laissées à l'entière discrétion des Chambres, un texte de la loi chinoise du 28 septembre 1913 a réglementé minutieusement beaucoup de matières qui normalement, dans la plupart des Etats, rentrent dans la sphère du règlement intérieur : telles sont les formes et les conditions du droit d'initiative parlementaire et d'interpellation, les peines disciplinaires, les questions du quorum et des lectures, etc. Aussi, en Chine les règlements des Chambres sont-ils moins importants que dans les autres pays ; ils traitent surtout de la procédure des débats, de la composition des bureaux et du secrétariat. Ils subsistent tant qu'ils n'ont pas été abrogés par un nouveau règlement

comme le règlement permanent de l'Angleterre (*standing order*).

En restreignant sensiblement le domaine du règlement intérieur, le législateur chinois a peut-être fait preuve de sagesse ; il a évité les changements brusques de procédure législative et échappé aux reproches qu'on adresse souvent au Parlement français, notamment d'abuser de l'initiative parlementaire et de rendre trop faciles les interpellations.

§ 4. — *Election du président et des bureaux*

Le président et le vice-président des deux Chambres sont élus par leurs collègues. On sait qu'il n'en a pas toujours été ainsi : le président du Sénat provisoire de l'empire était nommé par l'empereur.

Les présidents des Chambres dirigeant les débats et représentant leur assemblée au dehors, ont une autorité très grande. On peut même dire que c'est leur élection qui donne à la Chambre, dont ils font partie, cette liberté et cette indépendance entière dans les débats et dans les discussions, qui est la caractéristique des Assemblées modernes. Sauf en Angleterre, où, conformément à la tradition, le choix du speaker élu doit être, en forme, ratifié par la Couronne, tous les Etats libres ont reconnu à leurs Chambres, tout au moins aux Chambres basses, le droit de choisir leur président. Il est vrai que le Sénat

des Etats-Unis est présidé par le vice-président de la République, mais celui-ci lui-même provient de l'élection.

On remarque généralement deux tendances opposées pour la durée des fonctions des présidents des Chambres. Tantôt ils sont élus indéfiniment tant qu'ils ne sont pas révoqués, ce qui est le cas pour la constitution australienne (section 17, art. 35) ; tantôt ils sont élus seulement pour une session, comme en France. La Chine a adopté une solution mixte comme l'Angleterre ; elle a décidé que les présidents seraient réélus à chaque renouvellement des Chambres. C'est ainsi que le président du Sénat est élu pour deux ans et celui de la Chambre des députés pour trois. En cas de vacance, le nouveau président élu ne reste en fonctions que jusqu'au renouvellement des Chambres (art. 19 et 20, loi du 28 septembre 1913). En conférant aux présidents une durée de pouvoir suffisamment longue, les Chambres ont voulu leur permettre d'acquérir une certaine autorité morale et en même temps faire coïncider leur élection avec leur renouvellement, ce qui donne à leur choix une portée politique plus grande.

A l'exemple de l'Australie, les présidents des Chambres peuvent être révoqués en cas d'illégalités commises par eux. Cette révocation est prononcée par la Chambre, sur la proposition d'un cinquième du nombre total des membres, et sur le rapport du

bureau de discipline. Pour qu'une décision soit prise, il faut la présence des deux tiers des membres et une majorité des deux tiers des votants. Nous sommes donc en face d'une arme qui, à raison de son maniement difficile, a plutôt un caractère préventif.

Dans une grande assemblée, il est impossible de discuter toutes les questions en séance plénière ; la division en bureaux s'impose pour gagner du temps et éviter des discussions inutiles.

Le Parlement chinois élit trois sortes de bureaux ou de comités. Ce sont les suivants :

1° Le comité plénier qui, comme celui de l'Angleterre, n'est autre que la Chambre elle-même ; seulement, il est présidé non par le président des Chambres, mais par un président du comité élu en dehors des présidents et des vice-présidents des Chambres. L'avantage des réunions en comité plénier est que la règle interdisant aux membres de parler plus d'une fois sur la même question ne s'applique pas, de sorte qu'il leur est impossible de débattre minutieusement les détails d'une loi importante ;

2° Les bureaux permanents, qui sont au nombre de cinq : les bureaux législatif, financier, des pétitions, de discipline et des affaires diverses. Leurs membres sont élus au scrutin secret ; leur nombre varie de 9 à 21, suivant leur importance. Chaque bureau élit son propre président. Ces bureaux sont

chargés de préparer les rapports; leurs séances sont secrètes et leurs décisions sont prises à la majorité des voix :

3° Les comités spéciaux sont créés pour un objet déterminé : ils prennent fin dès qu'ils ont déposé leur rapport sur la question spéciale qui leur a été renvoyée. Leurs membres sont tantôt élus comme ceux des bureaux permanents, tantôt désignés par le président de la Chambre.

Ces bureaux, que nous venons d'examiner, ont une autorité réelle dans le Parlement et leur élection provoque souvent des luttes de partis acharnées.

§ 5. — *Publicité des séances*

La publicité des débats législatifs a cette vertu salutaire d'arrêter la corruption, de modérer les passions et, en même temps, de donner aux électeurs l'occasion de contrôler les élus politiques.

C'est la constitution française de 1791 qui a posé la première ce principe, qui a été bientôt imité par tous les États, à l'exception de l'Angleterre. Dans ce pays, par une de ces nombreuses survivances qui en font l'originalité, le Parlement délibère en droit, toujours en comité secret; la présence du public est une simple tolérance, tout membre pouvant demander son expulsion (1) : mais, en fait, les

1) Anson, *Law and Customs of the constitution*, t. 1, p. 143.

Anglais sont arrivés aux mêmes résultats que les Français.

Déjà, sous le Sénat provisoire, le principe de publicité avait été reconnu en Chine. L'article 21 de la constitution provisoire décide que les séances de l'Assemblée sont publiques. Il s'ensuit que toute personne désireuse de suivre les débats n'a qu'à se munir d'une carte délivrée par un député ou sénateur. La presse, les diplomates, les membres des conseils provinciaux peuvent obtenir, en outre, des cartes permanentes.

Afin de concilier le principe de la publicité et la liberté des débats, les règlements des Chambres interdisent au public tous signes d'approbation ou de désapprobation sous peine d'être expulsé par le président. Celui-ci, grâce au corps de police dont il dispose, peut également ordonner son évacuation complète en cas de désordre ou de tumulte. On a voulu ainsi empêcher le renouvellement de scènes scandaleuses qui avaient lieu presque journellement sous la Révolution française.

La publicité des séances signifie encore le droit pour la presse de reproduire les débats parlementaires. En Angleterre, les journaux qui publient des comptes rendus de mauvaise foi sont poursuivis en vertu de la prohibition générale. Les lois chinoises sont muettes sur ce point; mais, dans la pratique, depuis la réunion du Sénat provisoire, les débats sont librement reproduits par tous les journaux. Il

existe, en outre, un compte rendu officiel rédigé par les secrétaires et approuvé par les présidents des Chambres.

La publicité, si large soit-elle, comporte une exception inscrite dans la constitution : c'est celle qui autorise les Chambres à se former en comité secret sur la demande soit du gouvernement, soit de la majorité absolue des membres. Cette disposition, qui se retrouve dans la plupart des constitutions, est indispensable pour assurer le secret des discussions sur les affaires étrangères ou sur la défense nationale, dont la divulgation pourrait être néfaste pour les intérêts du pays.

§ 6. — *Immunités parlementaires*

Ces immunités se présentent sous des aspects différents qui sont ainsi exprimés dans la constitution provisoire :

1° « Aucun membre de l'Assemblée ne peut être inquiété à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'Assemblée » (art. 25).

2° « Aucun membre ne peut être arrêté pendant la session sans l'autorisation de l'Assemblée, sauf en cas de flagrant délit, de trahison pendant une guerre extérieure ou une rébellion » (art. 26).

Ces deux articles ont pour but d'assurer aux parlementaires l'indépendance pleine et entière pour leurs débats et leurs votes.

La première de ces immunités, issue du *bill of rights* anglais de 1688, est l'assise fondamentale de la liberté moderne. Il est de toute évidence que si les opinions ou les votes anti-gouvernementaux émis au Parlement pouvaient être poursuivis, comme cela se faisait en Angleterre du XIV^e au XVI^e siècle, il n'y aurait plus de liberté possible ; le gouvernement aurait un moyen trop facile de se débarrasser des membres de l'opposition. Toutes les Assemblées chinoises qui se sont succédé depuis 1910 avaient joui de cette liberté. La constitution provisoire, en consacrant, une fois de plus, ce privilège, a voulu protéger efficacement les parlementaires en décidant que, sous aucun prétexte, ils ne pourraient être poursuivis pour leurs votes ou leurs discours, même si ces discours contenaient des diffamations ou des injures qui tomberaient normalement sous le coup du code pénal.

La deuxième immunité, à la différence de la première, ne vient pas de l'Angleterre où le privilège *freedom from arrest* ne vise que la contrainte par corps et ne s'applique jamais aux causes criminelles ou correctionnelles. La seule garantie exigée est la nécessité de communiquer à la Chambre le motif de l'arrestation (1). C'est la France qui a eu l'honneur d'avoir posé la première ce principe d'immunité dans la constitution de 1791. Son but est

(1) Erskine May, *Parliamentary practice*, p. 141.

d'empêcher le pouvoir exécutif d'intenter des poursuites vexatoires qui ont souvent pour objet unique de mettre le député dans l'impossibilité de siéger.

La constitution chinoise, en parlant de l'arrestation, semble viser exclusivement les causes pénales. Il en résulte qu'on peut intenter une action contre un sénateur ou un député devant la justice civile, pourvu que cette action ne soit pas susceptible d'entraîner la contrainte par corps.

Cette immunité, qui se modèle sur celle qui est prévue par la constitution française, commence et finit avec la session. Le parlementaire peut donc être arrêté pour crime ou délit dans l'intervalle des sessions sans autorisation préalable des Chambres. Mais, à la différence du Parlement français qui peut, en cours de session, requérir la cessation de la détention ou de la poursuite de ses membres (art. 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875), le Parlement chinois n'a pas cette faculté. Observons, toutefois, que, par suite de la tendance que nous avons signalée chez les Chambres à se rendre permanentes, l'arrestation des parlementaires dans l'intervalle des sessions est une éventualité peu probable.

Comme exception à l'immunité, la constitution française n'admet que le cas de flagrant délit; cette exception s'explique par ce fait qu'en présence d'un crime ou d'un délit manifeste, il n'est pas raisonnable de supposer que l'arrestation ait été opérée dans

un but politique. La constitution chinoise admet, au contraire, à côté de cette hypothèse, la trahison en cas de rébellion et de guerre extérieure ; cette disposition vient des Etats-Unis, qui considèrent les cas de trahison, de félonie, d'attentat à la paix publique comme des exceptions aux immunités des parlementaires (1). Dans l'intérêt supérieur de l'Etat, on revient ici au droit commun en rendant aux tribunaux criminels leur droit de libre poursuite à l'égard des coupables. C'est en se basant sur ce texte que le gouvernement, pendant la deuxième révolution, a arrêté plusieurs députés coupables d'avoir donné assistance aux révolutionnaires.

§ 7. — *Indemnité parlementaire*

Le système de la gratuité du mandat de député, adopté jusque dans ces dernières années par l'Angleterre, l'Allemagne, a cet avantage de développer le sentiment de désintéressement chez les élus du peuple, mais aussi le grave inconvénient d'être en contradiction avec la conception du suffrage universel et avec le libre accès de tous les citoyens aux Assemblées politiques, les riches seuls dans ce système ayant la possibilité d'être élus. Cette exclusion implicite des pauvres répugne tellement à

(1) Dareste, *Constitutions modernes*, 3^e éd., t. II, p. 400.

l'esprit démocratique que la presque unanimité des Etats libres ont adopté le système de la rétribution.

Parmi les Etats qui rétribuent leurs sénateurs ou députés, certains le font annuellement, comme la France et les Etats-Unis, d'autres mensuellement, comme la Chine pour le Sénat provisoire de l'empire, d'autres, enfin, journellement, comme la Suisse et la Russie. Etant donné le caractère de cette rétribution, qui est plutôt une indemnité, il paraît plus logique que les parlementaires ne soient rémunérés que d'après leurs journées de présence.

Pourtant, la loi du 28 septembre 1913 a préféré le système de la rétribution annuelle. Elle alloue aux sénateurs et députés, outre leurs frais de voyage, une indemnité annuelle de cinq mille piastres (12.500 francs environ). Les présidents et vice-présidents reçoivent de plus une indemnité de représentation de cinq et trois mille piastres. Ces sommes sont particulièrement lourdes dans un budget modeste comme celui de la Chine. En présence de la crise financière et économique que traverse le pays depuis la Révolution, il paraît monstrueux au peuple que ses représentants s'enrichissent à ses dépens. La démocratie admet bien le principe de la rétribution, parce qu'elle ne veut pas que les portes du corps législatif soient fermées aux pauvres, mais elle n'entend nullement que les sièges de sénateurs ou de députés deviennent un poste lucratif et presque une sinécure.

Déjà, pendant la discussion de la loi, plusieurs parlementaires firent entendre d'énergiques protestations contre l'exagération de cette rémunération, mais la majorité ne les écouta pas; toutefois, pour calmer leur susceptibilité, le législateur consacra le droit pour les parlementaires de refuser tout ou partie de leur indemnité. On sait que la constitution française de 1848 défendait aux représentants pareille renonciation.

La loi du 28 septembre 1913 souleva dans le peuple une véritable tempête. Tous les journaux, toutes les associations adressèrent des remontrances au Parlement dont le prestige et l'autorité se trouvèrent considérablement atteints. Depuis six mois que les Chambres étaient réunies, elles n'avaient pas trouvé le moyen d'édicter la moindre mesure utile au soulagement du peuple, ce qui, déjà, impatientait fortement la nation. Cette loi funeste fut pour elles le coup de grâce et leur aliéna définitivement l'opinion publique. Il est curieux de constater que le décret de dissolution du président de la République rendu récemment fait mention de cette loi comme une preuve de l'égoïsme et de l'incapacité parlementaire et apparaît ainsi comme l'interprète du sentiment national.

APPENDICE. -- Rapports entre les deux Chambres

Quoique le Sénat et la Chambre des députés aient la même origine et représentent également le peuple, il peut arriver qu'un désaccord surgisse entre eux. Pour parer à cette éventualité, souvent néfaste pour le pays, la loi, à l'instar de l'Angleterre et des Etats-Unis, a institué le système des commissions mixtes. Elle décide que tous projets ou propositions de loi votés par une Chambre doivent être transmis par elle à l'autre Chambre. Celle-ci les discute à son tour. Si elle y apporte des amendements ou des modifications, elle les renvoie à la Chambre qui a voté la loi, et, en cas de non-acceptation de la part de cette dernière, pour éviter le retard du vote, elle a le droit de demander la réunion d'une commission mixte. Cette commission, dont les membres, au nombre maximum de quinze par Chambre, sont élus par leurs collègues, ne peut commencer les débats qu'en présence des deux tiers des membres de chaque Chambre ; elle est présidée alternativement par un membre des deux Chambres. Ses décisions sont prises au scrutin secret et à la majorité des voix ; le président vote seulement pour les départager.

Une fois adoptés par la commission, les projets ou les propositions reviennent devant la Chambre qui les a votés et suivent la procédure ordinaire, mais les

Chambres n'ont plus alors le droit de les modifier (art. 55 à 69 de la loi du 28 septembre 1913).

Cette commission est toujours facultative, mais dès le premier renvoi, la Chambre qui a voté la loi a la possibilité de demander sa réunion et l'autre ne peut pas la refuser. On espère par là remédier aux retards dans le vote des lois qui se produisent si fréquemment dans la plupart des pays à la suite des divergences entre les deux Chambres.

Après avoir étudié l'organisation, les attributions et le fonctionnement du pouvoir législatif, nous allons traiter des rapports existant entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

TROISIÈME PARTIE

Rapports du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif

Dans les Etats où le principe de la séparation des pouvoirs est poussé à l'extrême, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif sont très lâches : chaque pouvoir conserve son indépendance absolue et leur collaboration est pour ainsi dire occulte, indirecte. Au contraire, dans les Etats à régime parlementaire comme la Chine, les rapports existant entre ces deux pouvoirs sont très étroits et présentent une grande importance. Nous nous proposons d'étudier les rapports des Chambres d'abord avec le chef de l'Etat, puis avec ses ministres.

CHAPITRE I

Rapports entre le président de la République et les Chambres

§ 1. — *Initiative législative*

Le président de la République est, comme en France et aux Etats-Unis, une création de la loi ; il n'existe qu'en vertu de la constitution. Ses pouvoirs à l'égard de l'organe législatif, délimités par des textes constitutionnels, sont multiples ; le plus important est l'initiative en matière législative.

L'application stricte du principe de la séparation des pouvoirs conduirait à réserver exclusivement au pouvoir législatif l'œuvre législative et à refuser le droit d'initiative au pouvoir exécutif. Ainsi aux Etats-Unis, le président de la République ne peut introduire des projets de loi, ni directement, ni par l'intermédiaire de ses ministres qui ne peuvent siéger au Congrès (1). De même sous les constitutions françaises de 1791 et de l'an III le roi pas plus que les

(1) Bryce, *American Commonwealth*, t. I, p. 53.

directeurs n'avaient le droit d'initiative. Ce système a l'inconvénient de priver le corps législatif du concours de ceux qui ont la mission de faire exécuter les lois ; le plus souvent, mieux au courant que le Parlement des besoins réels du pays, ils auraient pu proposer des mesures utiles ou des modifications nécessaires aux lois existantes.

Aussi, dans la plupart des pays, le droit d'initiative est reconnu au pouvoir exécutif. La constitution chinoise, à l'exemple de la constitution française, a conféré ce droit concurremment au chef de l'Etat et aux membres du Parlement. Les projets de loi sont déposés au nom du président de la République, contresignés par le ministre qui en assume la responsabilité. En fait l'initiative parlementaire est insignifiante ; tous les projets importants ont été présentés par le gouvernement comme en Angleterre.

Seulement si, en Chine, les projets gouvernementaux sont déposés au nom du chef de l'Etat, il n'en est pas ainsi en Angleterre, où ils sont déposés par le ministre, en sa qualité de membre du Parlement et non comme représentant de la Couronne. On craint que la présentation des projets au nom du souverain soit de nature à porter atteinte au prestige de la Couronne en cas de refus du Parlement.

L'histoire a connu aussi le système qui réserve au gouvernement le droit d'initiative ; il en a été notamment ainsi dans la constitution française de l'an VIII et dans celle de 1852. Mais il est inadmis-

sible que le pouvoir législatif, dont la fonction principale est de faire les lois, se voie refuser ce droit fondamental et soit obligé de voter les projets qui lui sont en quelque sorte imposés par le pouvoir exécutif. Le système chinois est peut-être le plus sage. Il donne aux deux pouvoirs le droit d'initiative en matière législative, ce qui est la meilleure solution pour doter le pays d'une législation bonne et durable.

§ 2. — *Droit de promulgation et de vote*

Tous les projets ou propositions de loi votés par les deux Chambres ne deviennent pas *de plano* exécutoires ; pour que la loi soit applicable, il faut qu'elle soit promulguée par le président de la République (art. 22, constitution provisoire). Celui-ci, cependant, n'a pas le droit de sanction comme cela existait sous les constitutions françaises de 1814, 1830 et 1852 où le chef de l'Etat pouvait refuser indéfiniment la promulgation. Le président de la République chinoise a plutôt le devoir de promulguer toutes les mesures votées par le Parlement.

Peut-il au moins choisir le moment qui lui semble le plus favorable pour la promulgation de la loi ? On sait que le président de la République française est obligé de promulguer les lois dans le mois qui suit la transmission qui lui est faite et en cas d'urgence dans les trois jours. La constitution chinoise n'a pas

fixé de délai, mais comme le droit de veto ne peut être exercé que dans les dix jours, on en déduit que la promulgation doit être faite comme aux Etats-Unis dans un égal délai qui court non à partir du jour de l'adoption de la loi par le corps législatif, mais du jour où elle a été transmise par lui au gouvernement.

Le droit de veto a pour but de remédier aux abus de l'initiative parlementaire. Le président de la République peut, s'il trouve la loi mauvaise, demander dans les dix jours, par un message motivé aux Chambres, une nouvelle délibération. Si celles-ci maintiennent leur vote à la majorité des deux tiers des voix, il est obligé de promulguer la loi votée.

Ce droit de veto, emprunté à la constitution des Etats-Unis, diffère essentiellement du veto que possède le président de la République française. Le Parlement français peut vaincre la résistance du chef de l'Etat avec une majorité simple, tandis que le Parlement chinois ne peut assurer le triomphe définitif de son premier vote qu'en groupant une majorité des deux tiers qu'il lui est souvent difficile de réaliser. Il en résulte que le pouvoir exécutif possède une arme puissante, puisqu'en s'appuyant sur une minorité du tiers plus un, il peut faire échec aux décisions de la majorité des deux Chambres.

Aux Etats-Unis, le droit de veto a produit d'heureux résultats, grâce à l'indépendance absolue du président

de la République, qui, appuyé par l'opinion publique, use fréquemment de sa prérogative pour corriger les erreurs du pouvoir législatif. En Chine, ce même droit reste et est destiné à rester toujours lettre morte par suite de l'existence du régime parlementaire. Comme, en effet, sous ce régime, une loi n'a pu passer qu'avec l'adhésion du ministère, il est difficile au président d'obtenir le contreseing d'un ministère qui a laissé voter cette loi. C'est pour la même raison que le veto absolu de l'Angleterre est, depuis la reine Anne, tombé en désuétude, et que le veto français n'a jamais pu fonctionner.

§ 3. — *Droit de convocation, d'ajournement
et de dissolution*

Le Parlement chinois est, en réalité, comme nous avons pu le constater dans la partie précédente, une assemblée permanente. Il se réunit de sa propre volonté et, malgré le système des sessions, il peut se prolonger indéfiniment. Ainsi, à l'égard de l'activité des Chambres, le pouvoir du chef de l'Etat est nul. Ici apparaît, dans son éclat le plus vif, l'influence américaine ; le président de la République chinoise, comme le président de la République des Etats-Unis, n'a pas le droit de convoquer les Chambres (au moins pour les sessions ordinaires), ni de prononcer leur clôture, ni de les ajourner, à plus forte raison de les dissoudre.

Les auteurs de la constitution, hantés par le souvenir de l'absolutisme de l'ancien régime, n'ont pas voulu que les travaux des représentants de la nation pussent être arrêtés par le chef de l'Etat, qui pourrait être tenté d'abuser de ses droits. Mais ils ont oublié que les pays les plus libres, notamment la France et l'Angleterre, ont admis le système contraire ; ils ont surtout méconnu que le droit de dissolution est un contrepoids nécessaire, indispensable même dans un régime parlementaire, car si la majorité des Chambres est incertaine, ou si elle est en conflit persistant avec le gouvernement qui refuse de se retirer, la dissolution est la seule solution possible, la seule qui permette d'en appeler au jugement du peuple à qui doit appartenir le dernier mot. En effet, le droit de dissolution, tel qu'il est compris dans les pays de régime parlementaire, n'est jamais une arme offensive aux mains du gouvernement, mais une consultation nationale en vue d'assurer l'équilibre entre les pouvoirs et d'éviter les conflits graves susceptibles d'éclater entre l'exécutif et le législatif, et de compromettre en se prolongeant la vie même du pays.

La non-existence de ce droit en Chine a faussé le régime parlementaire. Pendant deux ans, le gouvernement et le Parlement ont cru tous deux qu'ils avaient l'opinion publique pour eux ; le conflit n'a pas tardé à s'envenimer et comme il n'était pas possible d'en appeler à la nation on s'est trouvé acculé

dans une impasse dont la seule issue possible devait être la deuxième révolution.

Après l'échec de la deuxième révolution, le gouvernement, jugeant que la majorité des Chambres ne représentait plus l'opinion publique, ordonna sa dissolution. Cette mesure était sans doute anti-constitutionnelle, puisque la constitution n'a pas reconnu ce droit au président de la République, mais le gouvernement n'avait pas d'autres moyens que ce coup de force de vaincre l'obstruction des Chambres, et il ne semble pas douteux que les auteurs de la constitution, en méconnaissant les principes mêmes du gouvernement parlementaire, ont eu une grande part de responsabilité dans cet acte illégal.

§ 4. — *Droit de message*

Le droit de message n'est pas consacré par la constitution comme en France, mais par une loi organique du 28 septembre 1913 qui décide que le président de la République et les cabinets ont seuls le droit de communiquer, au moyen de messages, avec les Chambres. Il s'ensuit que le cabinet peut adresser en son nom propre des messages au Parlement, mais, en fait, tous les messages sont signés par le président de la République et contresignés par un ou plusieurs ministres. Ils contiennent tantôt une décision, comme celui qui demande une nouvelle délibération aux Chambres, tantôt un simple exposé sur les questions générales du pays. Ils sont lus à la

tribune non par le ministre comme en France, mais par le secrétaire de la Chambre ou du Sénat. Rien n'empêche d'ailleurs que le président de la République se rende lui-même au Parlement, comme avait l'habitude de le faire Washington, pour lire son message, mais par application des règles du régime parlementaire il ne pourrait le faire qu'avec l'avis conforme du ministère.

Le président des Etats-Unis a aussi le droit de message, mais son usage est très différent dans les deux Républiques. Tandis qu'aux Etats-Unis, le message est le seul moyen dont dispose l'exécutif pour exposer ses idées politiques, en Chine, grâce au droit d'initiative et au droit d'entrée des ministres dans les Chambres, l'usage des messages est plutôt restreint et n'a comme en France qu'une importance secondaire.

La conséquence qu'il faut tirer de l'étude que nous venons de faire dans ce chapitre est que le président de la République a moins d'influence à l'égard du pouvoir législatif, que celui des Etats-Unis, puisque son droit de veto est plutôt platonique et qu'il est obligé de se conformer à la politique de son ministère, c'est à dire de la majorité des Chambres. D'autre part, il a aussi moins de pouvoir vis-à-vis du législatif que le président de la République française, puisqu'il n'a pas comme celui-ci le droit de dissolution et qu'il n'est pas libre de choisir comme il l'entend ses ministres, dont la nomination est soumise à l'agrément des Chambres.

CHAPITRE II

Rapports des Chambres avec les ministres

§ 1. — *Choix des ministres*

A la différence de l'Angleterre, où le nombre des ministres est variable et indéterminé, le ministère chinois se compose d'un président du conseil et de neuf ministres ayant chacun dans leurs attributions un département ministériel. Le président du conseil est tantôt sans portefeuille, tantôt avec portefeuille, auquel cas il choisit celui qui lui convient le mieux. Il a une autorité prépondérante dans le cabinet, dans ce sens qu'il prend la parole devant le Parlement au nom du cabinet tout entier et qu'il préside le conseil des ministres qui a lieu trois fois par semaine. Contrairement aux usages français, le président de la République, qui se rapproche davantage du monarque anglais, ne préside jamais le conseil.

D'après l'article 34 de la constitution provisoire, les ministres sont nommés par le président de la République avec l'approbation du Parlement. Déjà dans les Etats de régime parlementaire, les pouvoirs

du président en ce qui concerne cette nomination sont très amoindris, puisqu'il est en quelque sorte obligé de porter son choix sur le chef de la majorité; cependant, cette majorité étant incertaine ou indisciplinée, il conserve une certaine liberté. En Chine, avec l'approbation exigée par la constitution, cette dernière liberté elle-même disparaît. Toutes les nominations de ministres devant être approuvées par un vote des Chambres, on peut dire que les ministres sont, en réalité, élus par les Chambres et que le président de la République ne possède guère qu'un droit de proposition, droit qui lui confère, il est vrai, une autorité morale assez grande.

La constitution chinoise n'a pas adopté la disposition de la constitution australienne, qui exige que les ministres soient membres du Parlement ou le deviennent dans les trois mois (1); d'où il faut conclure que des hommes n'appartenant à aucun parti peuvent devenir membres du cabinet. Dans les autres pays parlementaires, cette éventualité est plutôt rare, parce que le chef de l'Etat qui veut constituer un ministère viable, est, par la force des choses, obligé de prendre comme président du conseil le chef de la majorité, mais, en Chine, les choses se passent autrement. A raison de l'incertitude de la majorité, le président de la République préfère souvent appeler au pouvoir des hommes indépen-

(1) Dareste, *Constitutions modernes* 3^e édition, t. II, p. 723.

dants, afin d'éviter des luttes inutiles. D'ailleurs, jusqu'à ce jour, aucun des partis n'a une majorité stable, le parti gouvernemental et le parti de l'opposition sont de force à peu près égale, ce qui entraîne des revirements incessants de politique ; aussi les leaders les plus influents ne se soucient-ils pas beaucoup de faire partie du Parlement. Depuis deux ans, à l'exception d'un seul ministère où les membres ont été tous du parti républicain socialiste, les autres ont été tantôt composés d'hommes des différents partis, comme le sont les ministères de coalition en Angleterre, tantôt d'hommes indépendants comme aux Etats-Unis ; seulement, à cause de la nécessité de l'approbation du Parlement, ces ministères, encore qu'ils ne soient pas exclusivement des ministères de parti comme en Angleterre, comprennent des hommes en vue de la majorité, et cela tient à ce que, sans le consentement de cette majorité, aucun ministère ne peut se former.

En fait, tous les ministères ont été soutenus par le parti républicain, qui est le parti gouvernemental.

Dans chaque ministère, on trouve un sous-secrétaire d'Etat, nommé directement par le président de la République sans l'intervention du Parlement. Les sous-secrétaires d'Etat, à la différence des ministres, ne sont pas responsables devant le Parlement.

§ 2. — *Droit d'entrée dans les Chambres*

Le droit d'entrée dans les Chambres pour les ministres est une conséquence logique du régime parlementaire. Il est, en effet, nécessaire que les ministres responsables aient la possibilité de s'expliquer devant le Parlement ou d'y exposer leur manière de voir toutes les fois qu'ils le jugent opportun. En vertu de l'article 46 de la constitution provisoire, les ministres et leurs délégués peuvent assister aux séances du Parlement et y prendre la parole, alors même qu'ils ne sont pas membres du Parlement. Cette disposition est empruntée à la France et non à l'Angleterre, où le ministre n'a, en principe, l'entrée et la parole que dans la Chambre à laquelle il appartient. Les ministres chinois, au contraire, en leur seule qualité de ministres, peuvent entrer indifféremment dans l'une et l'autre Chambres. Dans les pays où la responsabilité ministérielle n'existe pas, les ministres n'ont pas ce droit. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, ils n'apparaissent au Congrès qu'à titre de simples témoins.

Pour la même raison, la constitution chinoise n'a pas donné droit d'entrée aux sous-secrétaires d'Etat; c'est une conséquence logique de leur irresponsabilité devant le Parlement. Ils peuvent seulement être délégués par les ministres; mais, dans ce cas, ils sont considérés comme des commissaires du gouvernement.

De même qu'en France, le gouvernement envoie souvent des commissaires au Parlement pour y soutenir telle ou telle question. Ces commissaires, désignés par décret, sont souvent des techniciens qui apportent à l'administration un concours professionnel précieux pour la confection des lois. Les ministres sont, d'ailleurs, responsables de leurs paroles et de leurs actes.

Le droit d'entrée et de parole a été très élargi pour les ministres par la loi du 28 septembre 1913. D'après cette loi, les ministres et les commissaires du gouvernement peuvent non seulement entrer et prendre la parole dans les Chambres, mais aussi dans les bureaux et commissions mixtes. Ceux-ci, en revanche, comme les Chambres, ont aussi le droit d'exiger la présence des ministres et de leur demander des explications. La seule réserve résultant de la loi est que les ministres ou leurs délégués ne peuvent pas participer au vote, ni interrompre un membre de l'Assemblée.

Grâce à ce droit d'entrée, les rapports entre les Chambres et les ministres sont devenus plus étroits, ce qui permet aux ministres d'être en relations constantes avec la majorité et de suivre sa direction politique.

§ 3. — *Questions et interpellations*

Ces deux institutions de contrôle, véritables armes aux mains du pouvoir législatif, trouvent leur ori-

gine en Angleterre. Elles existent, aujourd'hui, dans tous les pays parlementaires, mais avec des caractères différents, suivant le tempérament national et les coutumes parlementaires. En Angleterre, c'est plutôt la question au sens français du mot qui est usitée, la « *motion of ajournement* », qui correspond à l'interpellation française, n'étant qu'un moyen exceptionnel. En France, au contraire, c'est l'interpellation qui constitue la pierre de touche du régime parlementaire ; la question n'est posée que si le ministre l'accepte, et son importance est tout à fait secondaire. La Chine, tout en combinant la pratique anglaise et la pratique française, a un penchant marqué pour la première ; comme en Angleterre, elle ne distingue pas clairement la question de l'interpellation. A l'instar de la Chambre des communes, le Parlement chinois ne termine pas les interpellations par un ordre du jour, et c'est seulement par l'adoption ou le refus des mesures proposées par le ministère que la Chambre manifeste à son égard sa confiance ou sa défiance.

La question n'est pas réglementée par la loi. L'usage s'est établi que chaque membre du Parlement peut poser des questions aux ministres, quand ils sont présents. A la différence de ce qui se passe en France, il n'y a pas de question écrite.

Quant à l'interpellation, qui est, en France, considérée plutôt comme un droit individuel et n'exige pas plusieurs signatures pour son introduction, le

législateur chinois, lui, lui a donné un caractère collectif en vue de décourager les interpellations frivoles ou tracassières, et exige qu'elle soit écrite et signée de vingt parlementaires (art. 40, loi du 25 septembre 1913).

Toutes les interpellations sont transmises par le secrétariat de la Chambre au ministre intéressé. Celui-ci, contrairement aux usages français qui veulent que le ministre interpellé vienne s'expliquer, peut répondre par écrit dans le délai fixé par la Chambre ; ce délai est fixé arbitrairement par elle, sans distinction des interpellations de politique intérieure ou extérieure comme en France.

La réponse écrite du ministre ne donne-t-elle pas satisfaction aux signataires de l'interpellation, la Chambre fixe un nouveau délai dans lequel elle oblige le ministre à se rendre devant elle pour lui fournir des explications, tout en lui réservant le droit de déléguer quelqu'un à sa place s'il est dans l'impossibilité de venir. Au cas où les explications des délégués seraient trouvées insuffisantes, les interpellateurs peuvent exiger que le ministre vienne personnellement à la Chambre pour apporter les renseignements qui lui seront demandés (art. 41-42).

Telle est la procédure ordinaire ; mais, en cas d'urgence, les signataires de l'interpellation peuvent, avec l'approbation des Chambres, exiger la présence personnelle des ministres sans que ceux-ci aient la faculté de répondre par écrit ou de se faire rempla-

cer par un délégué (art. 43). L'interpellation chinoise se rapproche ici de l'interpellation française.

Par cette réglementation minutieuse le législateur a voulu écarter surtout les interpellations peu sérieuses qui font perdre beaucoup de temps au pouvoir législatif et harcèlent les ministres en ne leur laissant pas le loisir nécessaire pour s'occuper, comme ils le désireraient, de la réorganisation du pays.

Les interpellations ne se terminant pas par un ordre du jour, n'ont pas de sanction directe, et jusqu'à ce jour les ministères se sont retirés devant le mécontentement du Parlement exprimé à l'occasion de telle ou telle question, et non à la suite d'une interpellation plus ou moins fougueuse.

En dehors des questions et des interpellations, le pouvoir législatif dispose d'un autre moyen de contrôle sur les agissements du gouvernement : c'est l'enquête parlementaire. La loi autorise le Parlement à demander aux ministres tous les documents ou rapports nécessaires à une affaire qui l'intéresse et ils ne peuvent pas les lui refuser, mais, par contre, elle lui interdit de communiquer directement avec les autorités administratives ou judiciaires pour leur demander des pièces (art. 75-76). On sait que cette question, qui a soulevé à plusieurs reprises des difficultés d'ordre juridique, a été récemment en France l'objet d'une loi.

Contrairement aux commissions de la Chambre des

communes qui, depuis le règne de la reine Victoria, peuvent entendre les témoins sous la foi du serment, le Parlement chinois ne peut pas citer les citoyens devant lui comme témoins, ni adresser des proclamations au peuple (art. 74).

Malgré ces restrictions, l'enquête parlementaire, institution libérale empruntée à l'Angleterre, constitue un droit précieux dont le Parlement aura certainement l'occasion de faire un fréquent usage.

§ 4. — *Responsabilité ministérielle*

Responsabilité politique. — Il y a eu des constitutions qui ont accordé au Parlement le droit de question et d'interpellation, sans pour cela admettre la responsabilité ministérielle ; telles ont été, en France, la constitution de 1791, dans laquelle l'Assemblée législative avait le droit de poser des questions aux ministres, et le décret libéral de 1867, qui a rendu au Sénat et au Corps législatif le droit d'interpellation. Ce n'est pas le cas de la Chine ; la responsabilité ministérielle y est formellement reconnue par la constitution provisoire, qui décide que les ministres assistent le président de la République dans l'exercice de sa fonction et proclame, à ce sujet, leur responsabilité (art. 44). Cette responsabilité ne s'applique pas seulement à tous les actes accomplis par eux en leur qualité de ministres, mais aussi à tous les actes du président de la République. Dans

le désir d'écarter toute équivoque, la constitution exige le contreseing des ministres pour le dépôt des projets de lois et la promulgation des lois et de tous les décrets, quels qu'ils soient (art. 45). En apposant leur contreseing, les ministres font de ces actes, en quelque sorte, leurs propres actes, et en assument la responsabilité. La constitution chinoise, en énumérant ces actes d'une façon limitative, paraît moins générale que la constitution française, qui exige que chacun des actes du président de la République soit contresigné par un ministre (art. 3, *in fine*, loi du 25 février 1875). Mais, en fait, le résultat a été le même ; tous les actes du président, même en dehors de ceux qui sont énumérés par la constitution, ont été contresignés par le ministre, et il en a, notamment, été ainsi pour les messages. La raison en est que la constitution ayant déclaré les ministres responsables du fonctionnement même de la présidence, aucun des actes ou aucune des omissions du président de la République n'échappe à la responsabilité ministérielle.

Les ministres sont responsables solidairement ou individuellement, suivant qu'il s'agit de politique générale ou de politique spéciale à tel ou tel ministère. Dans la pratique, les ministres qui se sont retirés ont surtout été guidés par des considérations personnelles, et cela a permis aux ministres de la guerre et de la marine de rester, d'une façon cons-

tante, à leur poste, malgré les démissions de leurs collègues.

A la différence de la Chambre des lords, qui n'a aucune influence sur la chute des ministères, le Sénat chinois, en sa qualité de corps électif et parce que la loi du 12 août 1912 lui a conféré le même droit qu'à la Chambre des députés, a, sans contredit, le pouvoir de renverser un ministère.

En fait, les interpellations n'étant pas suivies, ainsi que nous l'avons vu, d'un ordre du jour, les cinq ministères (1) qui se sont succédé depuis le mois de mars 1912, se sont retirés, non à la suite de votes de blâme du Parlement, mais à la suite d'une politique d'obstruction.

Responsabilité pénale. — A côté de la responsabilité politique des ministres, nous trouvons leur responsabilité pénale. Celle-ci dérive de la procédure anglaise de l'impeachment, et constitue la genèse même de la responsabilité politique ministérielle. Quoique la procédure de l'impeachment soit tombée en désuétude dans sa mère patrie, comme elle est l'arme préventive par excellence, elle a été inscrite dans la plupart des constitutions libérales, même dans celles qui n'admettent pas la responsabilité ministérielle, comme les Etats-Unis; toutefois, dans ce dernier pays, sa nature est un peu diffé-

(1) Les cinq ministères Tangsiaoyi, Loutchensiang, Tsaapingkian, Tuanziyu, Hionsiling.

rente, tous les fonctionnaires civils pouvant être l'objet d'un impeachment et non seulement les ministres.

D'après la constitution chinoise, le Parlement peut mettre en accusation les ministres qui se sont rendus coupables de forfaiture ou d'illégalité ; mais, dans ce cas, la présence des trois quarts des membres et la majorité des deux tiers des votants est exigée (art. 19, § 12).

Au fond, ce n'est pas une mise en accusation proprement dite, mais plutôt un renforcement de la responsabilité politique. La constitution ne vise ni les crimes, ni les délits prévus par le code pénal, lesquels seront poursuivis devant les tribunaux ordinaires, mais seulement la forfaiture ou l'illégalité ; comme l'impeachment, elle a pour but de réprimer les fautes graves commises dans l'exercice des fonctions, notamment une guerre mal dirigée ou une inaction administrative préjudiciable au pays.

Cette mise en accusation a comme conséquence directe la perte du pouvoir. Le projet de la constitution définitive porte que, si on peut reprocher aux ministres d'autres crimes, ils seront jugés par les tribunaux ordinaires.

Ce qui montre que cette mise en accusation n'a pas un caractère nécessairement pénal, c'est la possibilité pour le président de la République, bien qu'il soit obligé par la constitution de révoquer ses ministres qui font l'objet d'une mise en accusation,

de demander à la Chambre une nouvelle délibération. Si celle-ci confirme son premier vote, le ministère doit se retirer.

Dans l'esprit des auteurs de la constitution, cette mise en accusation est l'arme suprême pour forcer les ministres à démissionner, puisqu'on impose au président de la République l'obligation de les révoquer. Le législateur a craint que les questions et les interpellations n'aient pas produit les effets désirés, que les ministres mis en minorité ou battus sur un projet de loi n'aient pas voulu s'en aller, et, grâce à la formule élastique de forfaiture et d'illégalité, il confère au Parlement un *ultimum subsidium* lui permettant d'imposer sa volonté aux ministres récalcitrants.

Responsabilité civile. — Examinons maintenant la responsabilité civile des ministres. L'Etat ou les particuliers peuvent-ils intenter contre les ministres une action en dommages-intérêts ? On sait qu'en France, la question, sans être discutable en principe, donne lieu à de sérieuses difficultés d'application (1). La constitution chinoise reste muette sur ce point. Le cas échéant, nous pensons qu'on pourrait suivre les règles du droit commun.

La responsabilité ministérielle, telle que nous l'avons étudiée, a fait l'objet de très vives critiques

(1) Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*, p. 155.

en Chine dans ces derniers temps. On s'est plaint de l'impuissance du président de la République, de l'abus des interpellations, des rivalités de partis, et surtout de l'instabilité ministérielle. Depuis deux ans, la Chine a changé cinq fois de ministère, la durée moyenne pour chacun d'eux n'ayant pas dépassé quatre mois. Les ministres rencontrent souvent, dans le Parlement, une obstruction irréductible, et, lorsqu'ils sont en présence de difficultés quelque peu sérieuses, ne songent qu'à se retirer. Ils n'ont ni le temps, ni le courage d'entreprendre l'œuvre, si longue, de la réorganisation sociale ; ils vivent plutôt de petits moyens, au jour le jour, et laissent le pays en proie aux plus cruelles souffrances.

Ces reproches sont malheureusement fondés, mais il faut observer qu'ils proviennent beaucoup plus du mauvais fonctionnement du régime parlementaire que de ce régime lui-même. L'indiscipline des partis et l'absence de droit de dissolution ont faussé définitivement le régime et l'ont empêché de fonctionner normalement.

CONCLUSION

L'étude sommaire que nous avons entreprise de la constitution chinoise et des lois organiques du pouvoir législatif, nous conduit à cette conclusion que les institutions politiques de la Chine sont empreintes d'un véritable libéralisme. Entrée tard dans la voie démocratique, la Chine a agi sagement en empruntant les dispositions de sa constitution aux nations sœurs qui l'avaient devancée et en profitant de leur expérience. Elle a cherché les bases de ses lois fondamentales dans plusieurs constitutions et spécialement dans les constitutions de la France et des Etats-Unis. Ces deux grandes Républiques ont inspiré l'amour de la liberté aux plus humbles citoyens du vieil empire et ont servi souvent de modèle au législateur chinois.

A la France ont été empruntés le fonctionnement et les attributions de l'Assemblée nationale, la composition des Chambres et la procédure de mise en accusation du président de la République et des ministres ; aux Etats-Unis, le veto présidentiel, l'approbation du Sénat pour les nominations des minis-

tres et pour la ratification des traités ainsi que la durée des mandats parlementaires.

La Chine est aussi redevable à la nation éducatrice des libertés modernes, nous voulons parler de l'Angleterre, du régime parlementaire lui-même, de la composition des comités et des règlements des Chambres. A côté de ces trois grandes nations, il convient de citer l'Italie dont l'influence se fait sentir sur la loi électorale qui combine le régime capacitaire et le régime censitaire, et la Suisse à laquelle la Chine a pris le mode de réunion des Chambres. Mais c'est surtout la France, les Etats-Unis et l'Angleterre qui ont servi de modèle à la jeune République dans l'organisation de son pouvoir législatif.

Ce pouvoir, avec son suffrage quasi-universel, son éligibilité conçue de façon très libérale, son fonctionnement indépendant (le Parlement se convoque lui-même et ne peut être dissous ni ajourné) et surtout ses attributions importantes et multiples (droit d'interpellation, de mise en accusation, de contrôle sur les fonctionnaires, d'approbation des nominations et des traités), possède peut-être plus de pouvoirs et d'indépendance que le Parlement d'aucun autre pays. Le législatif y a une prépondérance très marquée sur l'exécutif.

Le reproche qu'on pourrait adresser au législateur chinois est d'avoir rompu l'équilibre des pouvoirs. Il a adopté le régime parlementaire sans le droit de dissolution, le veto américain avec le

contreseing des ministres, ce qui rend l'exécutif l'esclave du législatif et a conduit à la dissolution du Parlement au mois de janvier 1914.

Un ordre présidentiel vient d'être lancé (1) pour la convocation d'une Assemblée constituante qui sera chargée d'amender la constitution provisoire. Peut-être, dans un avenir prochain, le régime parlementaire sera-t-il remplacé par le régime de la séparation des pouvoirs, comme aux Etats-Unis; dans ce cas, l'aspect de l'organe législatif sera sensiblement modifié. Quoi qu'il en soit, la Chine restera une République libérale. La Révolution française a oscillé entre plusieurs constitutions avant d'arriver à la constitution libérale actuelle; peut-être la Chine subira-t-elle le même sort? Toutefois, le caractère démocratique du peuple chinois, que nous avons signalé dans notre introduction, sera, sans doute, un obstacle à une restauration monarchique, et nous croyons que la Chine, en dépit de quelques flottements, s'orientera définitivement, tôt ou tard, vers une conception nettement démocratique.

Celle qui est la première République en Asie, qui a été le premier Empire de l'Extrême-Orient, après un sommeil prolongé de cinq mille ans, se souviendra de sa noble mission et travaillera, avec les autres peuples civilisés, au triomphe de la cause commune, c'est-à-dire de la liberté, de la justice et de l'humanité.

(1) Le 8 mars 1914.

ANNEXES

I

Charte impériale (dix-neuf articles de confiance) (2 novembre 1911)

ARTICLE PREMIER. — La dynastie de Tsing régnera à perpétuité.

ART. 2. — La personne de l'empereur est sacrée et inviolable.

ART. 3. — Les pouvoirs de l'empereur sont limités à ceux qui seront inscrits dans la constitution.

ART. 4. — L'ordre de la succession impériale sera déterminé par la constitution.

ART. 5. — La constitution sera rédigée et votée par le Sénat provisoire et promulguée par l'empereur.

ART. 6. — L'initiative de la revision de la constitution appartient au Parlement.

ART. 7. — Les membres du Sénat seront entièrement élus par le peuple parmi les citoyens répondant aux conditions spéciales exigées par la loi.

ART. 8. — Le Parlement élira et l'empereur investira de ses fonctions le président du conseil. Ce dernier proposera les noms des autres membres du cabinet à l'empereur qui les investira aussi de leurs fonctions.

Les membres de la famille impériale ne pourront être nommés ni président du conseil, ni ministre, ni gouverneur de province.

ART. 9. — Si le président du conseil étant mis en accusation, ne dissout pas le Parlement, le ministère doit démissionner ; mais un même ministère ne pourra dissoudre le Parlement plus d'une fois.

ART. 10. — L'empereur a le commandement suprême des armées de terre et de mer, mais en cas de troubles intérieurs il ne peut pas les mobiliser sans un vote spécial du Parlement.

ART. 11. — Le décret ne peut pas remplacer la loi. Sauf les décrets d'urgence qui seront ultérieurement réglés, l'emploi du décret est limité à l'exécution des lois ou de ce qui fait l'objet de la délégation du Parlement.

ART. 12. — Aucun traité ne peut être conclu sans le vote du Parlement. Si, pendant l'intervalle des sessions, il y a lieu de déclarer la guerre ou de conclure la paix, la ratification ultérieure du Parlement est nécessaire.

ART. 13. — L'organisation et le statut des fonctionnaires seront réglés par la loi.

ART. 14. — Si le budget de l'année courante n'est pas encore voté, le gouvernement ne pourra pas ouvrir l'exercice d'après le budget de l'année précédente. Le budget ne peut pas contenir des dépenses immuables. En outre, le gouvernement ne pourra pas ouvrir des crédits extraordinaires non prévus au budget.

ART. 15. — Les dépenses de la maison impériale seront fixées par le Parlement, ainsi que toutes les augmentations ou diminutions de la liste civile.

ART. 16. — Les dispositions du statut organique de la maison impériale ne pourront pas être en contradiction avec la constitution.

ART. 17. — L'organe qui sera chargé de juger les ministres accusés est constitué par les membres des deux Chambres.

ART. 18. — Les lois votées par le Parlement sont promulguées par l'empereur.

ART. 19. — Avant l'ouverture du Parlement, les articles 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 18, sont applicables au Sénat provisoire.

II

**Première constitution provisoire de la République
chinoise (3 décembre 1911)**

CHAPITRE PREMIER. — LE PRÉSIDENT PROVISOIRE.

ARTICLE PREMIER. — Le président provisoire sera élu par les délégués, nommés par les gouverneurs des provinces qui ont déclaré leur indépendance. Il lui faudra réunir les deux tiers des voix pour être élu. Chaque province aura droit à une voix.

ART. 2. — Le président provisoire a le pouvoir de faire exécuter toutes les décisions concernant les affaires de la République de Chine.

ART. 3. — Le président provisoire sera chef suprême des armées de terre et de mer de la République de Chine.

ART. 4. — Le président provisoire n'aura le pouvoir de déclarer la guerre, de conclure la paix et des traités, qu'avec l'approbation de l'Assemblée.

ART. 5. — Le président provisoire nommera les ministres et les diplomates avec l'approbation de l'Assemblée.

ART. 6. — Le président provisoire n'aura le pouvoir d'établir un système de cours nationales de justice et de régler l'organisation provinciale qu'avec l'approbation de l'Assemblée.

CHAPITRE II. — L'ASSEMBLÉE

ART. 7. — L'Assemblée sera composée des députés nommés par le gouvernement de chaque province.

ART. 8. — Chaque province ne pourra envoyer plus de trois députés à l'Assemblée ; elle sera maîtresse de la méthode à employer pour nommer ces députés.

ART. 9. — Chaque député aura une voix à l'Assemblée.

ART. 10. — Les pouvoirs de l'Assemblée seront les suivants :

a) Décider souverainement des questions prévues par les articles 4 et 6 ;

b) Approuver l'action du président provisoire à propos des matières visées par l'article 5 ;

c) Voter le budget du gouvernement provisoire ;

d) Contrôler les comptes du gouvernement provisoire ;

e) Déterminer toutes les matières concernant les impôts, la monnaie et la dette publique ;

f) Voter les lois ;

g) Déterminer toutes les matières qui doivent être portées devant elle par le président provisoire.

h) Répondre aux questions qui lui sont posées par le président provisoire.

ART. 11. — Nulle motion ne passera si elle n'est votée par la majorité des députés présents. Concernant les questions de l'article 4, la décision ne sera valable qu'autant qu'elle réunira les deux tiers des voix des députés présents.

ART. 12. — Toute mesure qui aura été votée par l'Assemblée devra, pour avoir la force de loi, avoir été présentée par le président de l'Assemblée au président provisoire pour confirmation. S'il l'approuve il signera et apposera son sceau, et donnera les instructions nécessaires aux fonctionnaires intéressés.

ART. 13. — Si le président provisoire désapprouve la mesure, il la renverra à l'Assemblée dans les dix jours avec ses objections pour qu'elle soit examinée à nouveau. Si l'Assemblée, après un nouvel examen, vote la mesure à la majorité des deux tiers, elle aura force de loi.

ART. 14. — L'Assemblée élira son président parmi ses membres à la majorité simple.

ART. 15. — L'Assemblée votera elle-même son règlement.

ART. 16. — En attendant l'organisation de l'Assemblée, les délégués nommés par les gouverneurs des provinces

rempliront ses fonctions, mais ils n'auront droit qu'à une voix par province.

CHAPITRE III. — LE POUVOIR EXÉCUTIF

ART. 18. — Il y aura un ministre pour chaque ministère,

a) Le ministère des affaires étrangères ;

b) Le ministère de l'intérieur ;

c) Le ministère des finances ;

d) Le ministère de la guerre ;

e) Le ministère des communications ;

f) Le ministère de la marine ;

g) Le ministère de l'instruction publique.

ART. 18. — Il y aura un ministre pour chaque ministère qui aura la charge des affaires de ce ministère.

ART. 19. — Les règles définissant les pouvoirs et les droits des fonctionnaires de chaque ministère seront approuvées par l'Assemblée avant d'être mises en vigueur.

CHAPITRE IV. — RÈGLEMENTS

ART. 20. — Dans les six mois à partir de l'établissement du gouvernement provisoire, le président de la République convoquera la convention nationale. L'Assemblée élaborera les règlements qui présideront à la convocation de cette convention.

ART. 21. — La présente constitution sera annulée à partir du jour où la constitution de la République de Chine entrera en vigueur.

III

**Constitution provisoire de la République chinoise
(15 mars 1912)**

TITRE PREMIER. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ARTICLE PREMIER. — La République chinoise est constituée par le peuple chinois.

ART. 2. — Le pouvoir souverain, dans la République chinoise, appartient au peuple tout entier.

ART. 3. — L'autorité territoriale de la République chinoise s'étend aux vingt-deux provinces, à la Mongolie intérieure et extérieure, au Thibet et au Tsinghai.

ART. 4. — Dans la République chinoise le pouvoir est exercé par une Assemblée provisoire, un président provisoire de la République, des ministres et des tribunaux.

TITRE II. — DES CITOYENS

ART. 5. — Dans la République chinoise tous les citoyens sont égaux devant la loi, sans distinction de race, de classes ou de religion.

ART. 6. — Les citoyens jouissent des droits et des libertés exposées ci-après : — I. La personne des citoyens, sauf dans les cas prévus par la loi, ne peut être appréhendée, incarcérée, jugée ou punie. — II. Le domicile des citoyens, sauf dans les cas prévus par la loi, ne peut être violé ou faire l'objet de perquisitions. — III. Les citoyens ont la liberté de posséder en toute sûreté des biens et d'exercer une profession. — IV. Les citoyens possèdent la liberté de la parole de la presse, de réunion et d'association. — V. Les citoyens ont droit au secret de la correspondance. — VI. Les

citoyens possèdent la liberté de circulation. — VII. Les citoyens possèdent la liberté religieuse.

ART. 7. — Les citoyens possèdent le droit d'adresser des pétitions aux Assemblées.

ART. 8. — Les citoyens possèdent le droit de réclamer contre les actes des administrateurs.

ART. 9. — Les citoyens possèdent le droit d'intenter des actions devant les tribunaux et d'être jugés par eux.

ART. 10. — Les citoyens qui auraient été victimes de la part des fonctionnaires de violations de la loi ou d'atteintes à leurs droits peuvent les poursuivre devant le tribunal administratif suprême.

ART. 11. — Les citoyens possèdent le droit de concourir pour toutes les fonctions publiques.

ART. 12. — Les citoyens possèdent le droit d'élire et d'être élus aux assemblées publiques.

ART. 13. — Les citoyens sont astreints à l'obligation de payer les impôts tels qu'ils sont établis par les lois.

ART. 14. — Les citoyens sont astreints à l'obligation du service militaire tel qu'il est réglé par la loi.

ART. 15. — Les droits des citoyens, tels qu'ils sont définis dans le présent titre, peuvent être limités par une loi toutes les fois que l'intérêt public, le maintien de la paix, ou des circonstances présentant un caractère exceptionnel ou d'impérieuse nécessité l'exigent.

TITRE III. — DE L'ASSEMBLÉE PROVISOIRE.

ART. 16. — Le pouvoir législatif dans la République chinoise est exercé par l'Assemblée provisoire.

ART. 17. — L'Assemblée provisoire est constituée par des députés élus par régions suivant les règles indiquées dans l'article 18.

ART. 18. — Chacune des vingt-deux provinces, la Mongolie extérieure et intérieure, le Thibet éliront cinq députés ; le Tsinghai en élit un. Le mode d'élection est déterminé par

les régions elles-mêmes. — Dans les délibérations de l'Assemblée, chaque député disposera d'une voix.

ART. 19. — Les pouvoirs de l'Assemblée provisoire sont les suivants :

§ 1. — Initiative et vote des lois.

§ 2. — Vote des budgets et apurement des comptes du gouvernement provisoire.

§ 3. — Vote des impôts, des règlements monétaires, détermination des poids et mesures applicables dans la République.

§ 4. — Vote des emprunts publics ainsi que des conventions entraînant une charge pour le Trésor public.

§ 5. — Approbation dans les cas visés aux articles 34, 35 et 40.

§ 6. — Droit de répondre aux demandes d'avis du gouvernement provisoire.

§ 7. — Droit de recevoir les pétitions des citoyens.

§ 8. — Droit de communiquer au gouvernement ses résolutions et ses avis concernant les lois et les autres affaires.

§ 9. — Droit d'interpeller et de questionner les ministres et d'exiger d'eux des explications dans la séance.

§ 10. — Droit de demander au gouvernement provisoire de punir les actes de concussion ou les illégalités commis par les fonctionnaires.

§ 11. — Droit de mettre en accusation le président provisoire de la République en cas de haute trahison, le vote n'étant acquis qu'à la condition que les quatre cinquièmes des membres soient présents à la séance, et que la majorité réunie soit des trois quarts des voix.

§ 12. — Droit de mettre en accusation les ministres en cas de forfaiture ou d'illégalité, le vote n'étant acquis qu'à la condition que les trois quarts des membres soient présents à la séance, et que la majorité réunie soit des deux tiers des voix.

ART. 20. — L'Assemblée provisoire se convoque elle-même, prononce elle-même l'ouverture et la clôture de ses sessions.

ART. 21. — Les séances de l'Assemblée sont publiques. Toutefois, à la demande des ministres ou de la majorité absolue des députés, elles pourront être secrètes.

ART. 22. — Les lois votées par l'Assemblée sont promulguées et exécutées par le président provisoire de la République.

ART. 23. — Lorsque le Président provisoire de la République n'approuve pas un vote de l'Assemblée, il peut, par un message motivé, demander une seconde délibération dans le délai de dix jours. Si l'Assemblée maintient sa première délibération à la majorité des deux tiers des voix, celle-ci est promulguée conformément à l'article 22.

ART. 24. — Le président de l'Assemblée est élu parmi les députés, au scrutin public et à la majorité absolue des voix.

ART. 25. — Aucun des membres de l'Assemblée ne peut être inquiété à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'Assemblée.

ART. 26. — Aucun membre ne peut être arrêté pendant la session, sans l'autorisation de l'Assemblée, sauf en cas de flagrant délit, de trahison pendant une guerre extérieure ou une rébellion.

ART. 27. — Le règlement de l'Assemblée provisoire est fixé par elle-même.

ART. 28. — Le jour où se réunira le Parlement, l'Assemblée provisoire sera dissoute et ses pouvoirs passeront au Parlement, qui les exercera.

TITRE IV. — DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

ART. 29. — Le président et le vice-président provisoires de la République sont élus par l'Assemblée provisoire, aux deux tiers de voix exprimées par les membres présents, qui devront représenter au moins les trois quarts du nombre total des députés.

ART. 30. — Le président provisoire de la République re-

présente le gouvernement provisoire, concentre l'administration et promulgue les lois.

ART. 31. — Le président de la République peut, à l'occasion de l'application des lois, ou par délégation de la loi, ordonner des mesures d'exécution soit lui-même soit par ses subordonnés.

ART. 32. — Le président provisoire de la République a le commandement en chef des armées de terre et de mer pour tout le pays.

ART. 33. — Le président provisoire de la République fait les règlements et les statuts concernant les fonctionnaires, mais il doit les soumettre au vote de l'Assemblée provisoire.

ART. 34. — Le président provisoire de la République nomme et révoque les fonctionnaires civils et militaires, mais il doit pour la nomination des ministres, des ambassadeurs et des ministres plénipotentiaires, obtenir l'adhésion de l'Assemblée provisoire.

ART. 35. — Le président provisoire de la République, avec l'approbation de l'Assemblée provisoire, déclare la guerre et conclut les traités.

ART. 36. — Le président provisoire de la République proclame l'état de siège conformément à la loi.

ART. 37. — Le président provisoire de la République représente la nation pour recevoir les ambassadeurs et les envoyés des pays étrangers.

ART. 38. — Le président provisoire de la République a le droit de déposer des projets de lois devant l'Assemblée provisoire.

ART. 39. — Le président provisoire de la République a le droit de conférer des décorations et d'autres titres honorifiques.

ART. 40. — Le président provisoire de la République a le droit de proclamer une amnistie, d'accorder des grâces, des commutations de peines, des restitutions de droits. Avant de proclamer une amnistie, il doit obtenir l'approbation de l'Assemblée provisoire.

ART. 41. — Après que le président provisoire de la Répu-

blique a été mis en accusation par l'Assemblée provisoire, il appartient à la Cour de cassation, siégeant au complet, d'élire, pour le juger, une Haute Cour composée de neuf de ses membres.

ART. 42. — Le vice-président provisoire de la République, dans le cas où le président provisoire, pour une cause quelconque, quitterait sa fonction ou serait incapable de l'exercer, remplit à sa place les pouvoirs de sa charge.

TITRE V. — DES MINISTRES

ART. 43. — Le président du conseil ainsi que les chefs des ministères sont appelés ministres.

ART. 44. — Les ministres assistent, sous leur responsabilité, le président provisoire de la République dans l'exercice de sa charge.

ART. 45. — Les ministres, lorsque le président provisoire de la République dépose un projet de loi, promulgue une loi, ou bien publie un décret, contresignent ses actes.

ART. 46. — Les ministres ainsi que leurs délégués peuvent assister aux séances de l'Assemblée et y prendre la parole.

ART. 47. — Lorsque les ministres ont été mis en accusation par l'Assemblée, le président de la République doit les révoquer de leur charge, mais il peut demander à l'Assemblée une deuxième délibération.

TITRE VI. — DES TRIBUNAUX

ART. 48. — Les tribunaux sont constitués par les magistrats nommés par le président provisoire de la République ou par le ministre de la justice. L'organisation des tribunaux et des magistrats est fixée par la loi.

ART. 49. — Les tribunaux, conformément aux lois, jugent les causes civiles et criminelles, sauf les litiges administratifs et certains autres présentant un caractère spécial qui sont réglés autrement par la loi.

ART. 50. — Les audiences des tribunaux sont publiques,

mais s'il est reconnu que cette publicité présente un danger pour la paix ou le bon ordre publics, elles peuvent être tenues à huis clos.

ART. 51. — Les magistrats jugent en toute indépendance, ils ne subissent pas l'immixtion de l'autorité supérieure.

ART. 52. — Les magistrats en fonctions ne peuvent être ni diminués d'appointements ni changés de charge. Ils ne peuvent être privés de leur charge que conformément à la loi, à la suite d'une condamnation pénale ou disciplinaire. Les règles concernant les peines disciplinaires sont fixées par la loi.

TITRE VII. — RÈGLES SUPPLÉMENTAIRES

ART. 53. — Après que la présente constitution aura été rendue exécutoire, dans le délai de dix mois, le président provisoire de la République convoquera le Parlement ; la composition du Parlement et les lois électorales seront fixées par l'Assemblée provisoire.

ART. 54. — La constitution définitive de la République chinoise sera faite par le Parlement. Tant que cette constitution ne sera pas promulguée, la présente constitution restera en vigueur.

ART. 55. — La présente constitution pourra être révisée sur la proposition d'une majorité de plus des deux tiers des députés, ou du président provisoire de la République, par une majorité des trois quarts des membres votants dans une séance où assisteront les quatre cinquièmes des membres de l'Assemblée.

ART. 56. — La présente constitution est exécutoire du jour de sa publication et la constitution provisoire précédemment faite pour le gouvernement provisoire cessera le jour de la mise à exécution de la présente constitution.

IV

Loi organique du Parlement (10 août 1912)

ARTICLE PREMIER. — Le Parlement se compose de deux Chambres : le Sénat et la Chambre des députés.

ART. 2. — Le Sénat sera composé comme suit : (a) chaque conseil provincial élit 10 sénateurs ; (b) La Mongolie en élit 27 ; (c) Le Thibet en élit 10 ; (d) Le Tsinhaï en élit 3 ; (e) l'Association centrale d'éducation en élit 8 ; (f) les Chinois résidant à l'étranger en élisent 6.

ART. 3. — La Chambre des députés est élue par le peuple.

ART. 4. — Le nombre des députés est proportionnel à la population : chaque province élit autant de députés qu'elle renferme de fois huit cent mille habitants. Toutefois, toute province qui aurait moins de huit millions d'habitants élit quand même 10 députés.

Avant le recensement définitif, les députés seront répartis de la manière suivante : Petchili 46, Moukden 16, Girin 10, Helonkiang 10, Kiangsou 40, Anhoei 27, Kiangsi 35, Tsékiang 38, Tokien 24, Houpe 26, Hounan 27, Chantoung 33, Honan 32, Chansi 28, Chensi 21, Kansou 14, Linkiang 10, Sétchouan 35, Kouantoung 30, Kouangsi 19, Yunnan 22, Koétchéou 13.

ART. 5. — La Mongolie élit 27, le Thibet 10 et le Tsinhaï 3 députés.

ART. 6. — Les sénateurs sont élus pour 6 ans. Le Sénat est renouvelé par tiers tous les deux ans.

ART. 7. — Les députés sont élus pour 3 ans. La Chambre est renouvelée intégralement tous les 3 ans.

ART. 8. — Le président et le vice-président des deux Chambres sont élus par les membres de chacune de ces Chambres.

ART. 9. — On ne peut être en même temps sénateur et député.

ART. 10. — Les sessions des deux Chambres sont ouvertes et closes en même temps.

ART. 11. — La durée des sessions est de quatre mois ; cette durée peut être prolongée en cas de nécessité.

ART. 12. — Les deux Chambres s'occupent chacune de leur ordre du jour. Un même projet ne peut être présenté en même temps aux deux Chambres.

ART. 13. — Pour qu'un projet ou une proposition deviennent loi, il faut qu'ils aient été votés par les deux Chambres.

ART. 14. — Avant la promulgation de la constitution définitive, les pouvoirs de l'Assemblée provisoire énumérées dans la constitution provisoire seront ceux des deux Chambres. Toutefois chaque Chambre peut exercer séparément les droits suivants : (a) droit d'initiative ; (b) question et interpellation ; (c) droit de demander la punition des fonctionnaires coupables d'actes de concussion ou d'illégalités ; (d) droit d'accorder l'autorisation de poursuite contre les membres du Parlement ; (e) droit de faire le règlement de chaque Chambre.

Les budgets et les lois des comptes doivent être présentés en premier lieu à la Chambre des députés.

ART. 15. — La séance de chaque Chambre ne peut être ouverte que si la moitié plus un des membres sont présents.

ART. 16. — Les décisions sont prises à la majorité de moitié plus un des membres présents. En cas de parité des voix, le président vote pour les départager.

ART. 17. — La majorité spéciale exigée à propos des matières visées par l'article 19, § 11 et 12 et l'article 23 de la constitution provisoire est applicable aux deux Chambres.

ART. 18. — Les articles 25 et 26 de la constitution provisoire sont applicables aux membres des deux Chambres.

ART. 19. — L'indemnité des membres des deux Chambres sera fixée par une loi.

ART. 20. — Le projet de constitution définitive de la Répu-

blique sera élaboré par une commission élue des membres des deux Chambres en nombre égal.

ART. 21. — La constitution sera votée par une Assemblée nationale composée des deux Chambres. Le président du Sénat en sera le président, celui de la Chambre des députés en sera le vice-président. Les deux tiers des membres doivent être présents pour que l'Assemblée nationale puisse siéger. Le vote n'est acquis qu'à la majorité des trois quarts des membres présents.

ART. 22. — La présente loi sera exécutoire à partir du jour de sa promulgation.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages Français

- BOUTMY. — Etude de droit constitutionnel. Paris, 1895.
DARESTE. — Les constitutions modernes. Paris, 1910.
DESPAGNET ET DE BOECK. — Cours de droit international public. Paris, 1910.
DUGUIT ET MONIER. — Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Paris, 1908.
DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel. Paris, 1911.
ESMEIN. — Eléments du droit constitutionnel. Paris, 1909.
FARJENEL. — Le peuple chinois. Paris, 1904.
— A travers la Révolution chinoise. Paris, 1914.
GAUTIER. — En Chine. Paris, 1911.
GIDE. — L'opium. Thèse, Paris, 1910.
JACQUES. — Les partis politiques sous la troisième République. Thèse, Paris, 1912.
JEZE. — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française. Paris, 1912. ?
LABOULAYE. — Les chemins de fer en Chine. Paris, 1911.
LA SERVIÈRE. — Croquis de Chine. Paris, 1912.
LECLERC. — Le droit de pétition. Châtillon-sur-Seine, 1913.
LEGENDRE. — Deux années au Setchouen. Paris, 1906.
— Au Yunnan et sous le massif du Kinkho. Paris, 1913.
LÉROY-BEAULIEU (Paul). — Traité de la science des finances. Paris, 1912.
MAYBON. — La politique chinoise. Paris, 1908.
MONTESQUIEU. — Esprit des lois. Œuvres complètes. Paris, 1876.

- PIERRE. — Traité de droit politique électoral et parlementaire. Paris, 1902.
- PINON. — La Chine qui s'ouvre. Paris, 1900.
- DE POUVOURVILLE. — Ceux qui meurent et ceux qui demeurent. Paris, 1913.
- PYFFEROEN. — L'électorat politique et administratif en Europe. Paris, 1903.
- RODES. — La Chine nouvelle. Paris, 1909.
- La transformation de la Chine (dans les questions actuelles de la politique étrangère en Asie). Paris, 1910.
- La Chine et le mouvement constitutionnel. Paris, 1913.
- La Révolution chinoise. Paris, 1914.
- ROTTACH. — La Chine moderne. Paris, 1911.
- La Chine en révolution. Paris, 1914.
- ROUSSEAU (J.-J.). Contrat social. Œuvres complètes, tome V. Paris, 1823.
- SIMON. — La cité chinoise. Paris, 1886.
- VIALATE. — La vie politique dans les deux mondes. Paris, 1911-1912.

II. — Ouvrages anglais

- ANSON. — Law and customs of the constitution. Oxford, 1908.
- BELTCHENKO. — Present day political organization of China; Shangaï, 1912.
- BLACKSTONE. Commentaries of the english laws. Bruxelles, 1774.
- BLAND. — Recent events and present policies in China. London, 1912.
- BOREL. — New China : A traveller's impressions. London, 1911.
- BORST-SMITH. — Caught in the Chinese revolution. London, 1912.
- BRYCE. — American commonwealth. London, 1910.
- COULTIE AND JOHNES-SUNYATSEN. — The awakening of China. London, 1912.

- COLQUHOUN. — China in transformation. London, 1912.
COSMOS. — China to-day. Chicago, 1913.
DICEY. — Introduction to the study of the law of the constitution. London, 1908.
DINGLE. — China's revolution (1911-1912). London, 1912.
GILES. — Civilization of China, London, 1911.
— China and the Manchus. London, 1912.
GOWEN. — An outline history of China. New-York, 1913.
KENT. — Passing of the Manchus, London, 1912.
KEYTE. — Passing of the dragon. London, 1913.
LOWELL. — The government of England. London, 1908.
MAY. — Parliamentary practice. London, 1906.
MORSE. — Trade and administration of China. London and New-York, 1913.
MOULE. — The Chinese people. London, 1914.
PUTNAM-WEALE. — The revolt. London, 1914.
ROSS. — Changing Chinese. London. 1911.
STORY. — Commentaries on the constitution of United States. Boston, 1891.
THOMSON. — China revolutionised. London, 1913.

III. — Ouvrages allemands

- BERNAUER. — Wirtschaftliche Verhältnisse Chinas. Wien, 1912.
BRANDT. — China in ethischer, industrieller und politischer Bezilchung. Berlin, 1897.
— Der Chinese. Berlin, 1912.
FRANKE. — Geistige Strömungen im heurtigen China. Berlin, 1904.
HUBER. — Tagebuchblätter aus China. Zurich, 1906.
KOCH. — Die industrialisierung Chinas. Berlin, 1910.
LABAND. — Deutsches Reichs Statsrecht. Tubingue, 1906.
RICHTHOFEN. — China. Berlin, 1912.
RONNE. — Verfassung des deutschen Reichs, Berlin et Leipzig, 1907.
SALZMANN. — Das revolutionäre China, Berlin, 1913.

- SCHOLLENBERGER. — Bundesverfassung des schweizerischen Eidgenossenschaft. Berlin, 1905.
- STRUPP. — Der Konflikt zwischen Russland und China vom Frühjahr, 1911. Berlin, 1911.
- Tso-Tschun-Tschou. — Die Reformen des chinesischen Reiches in verfassung und Rechtsprechung. Berlin, 1909.
- URSYN-PRUSZYNSKI. — Grundelemente der neuen Chinesischen Staatsformen, Teschen, 1911.

IV. — Périodiques

- La Revue politique et parlementaire.
- La Revue des deux mondes.
- La Revue de Paris.
- La Revue du droit public et de la science politique.
- L'Opinion.
- La Revue jaune. Bruxelles.
- Chine et Belgique. Bruxelles.
- Le Bulletin du comité de l'Asie française.
- Le Bulletin de l'Association franco-chinoise.
- Le Temps.
- Le Journal des Débats.
- The London and China telegraph.
- The London and China express.
- Journal of the North China branch of the royal asiatic society-Shangai.
- The Times.
- The Morning post.
- The Daily telegraph.
- Ostasiatische Zeitschrift.
- Berliner tageblatt.
- Lokal Anzeiger.
- Le Journal officiel chinois.
- Les grands quotidiens chinois, notamment :
- Le Journal de Pékin.
- Les Droits du peuple.
- Le Regard du peuple.

Le Temps.
La Cloche.
Le Peuple debout.
Le Journal.
La Voix du peuple.
Le Cri du peuple.
Le Journal des femmes.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE	
Historique	5
CHAPITRE PREMIER. — Aperçu général des institutions politiques en Chine sous l'ancien régime	5
CHAPITRE II. — Pouvoir législatif avant 1910	13
CHAPITRE III. — Pouvoir législatif sous l'empire libéral	18
<i>Section I.</i> — Conseils provinciaux.	18
<i>Section II.</i> — Sénat	23
CHAPITRE IV. — Pouvoir législatif sous la Révolution. Assemblée de Nankin.	33
CHAPITRE V. — Pouvoir législatif sous le gouvernement provisoire	40
<i>Section I.</i> — Assemblée nationale provisoire	40
<i>Section II.</i> — Premier Parlement chinois	45
APPENDICE. — Pouvoir législatif à l'heure actuelle	47
CHAPITRE VI. — Partis politiques et organes d'opinion en Chine.	49
<i>Section I.</i> — Partis politiques.	49
<i>Section II.</i> — Presse	57
<i>Section III.</i> — Réunions politiques	59

DEUXIÈME PARTIE

Pouvoir législatif	63
CHAPITRE PREMIER. — Organisation des deux	
Chambres.	63
<i>Section I.</i> — Organisation du Sénat	67
§ 1. — Composition	67
§ 2. — Electorat	72
§ 3. — Eligibilité	75
§ 4. — Procédure des élections	78
<i>Section II.</i> — Organisation de la Chambre des	
députés.	80
§ 1. — Composition	80
§ 2. — Electorat	83
§ 3. — Eligibilité	89
§ 4. — Procédure des élections	92
CHAPITRE II. — Attributions des Chambres.	99
<i>Section I.</i> — Attributions des Chambres en tant	
qu'Assemblée nationale	100
§ 1. — Vote et revision de la constitution	101
§ 2. — Election du président de la République	103
<i>Section II.</i> — Attributions communes aux deux	
Chambres	105
§ 1. — Initiative et vote des lois	106
§ 2. — Question et interpellation.	110
§ 3. — Droit d'approbation des nominations des	
ministres et des diplomates	111
§ 4. — Droit d'approbation des traités en géné-	
ral et de déclaration de guerre	114
§ 5. — Droit de mettre en accusation le président	
de la République	116
§ 6. — Droit de contrôle à l'égard des fonction-	
naires.	118
§ 7. — Droit de répondre aux demandes d'avis	
du gouvernement ou de lui proposer	
des résolutions.	121

§ 8. — Droit de recevoir les pétitions	122
Section III. — Prérogative spéciale de la Chambre des députés en matière de budget et de lois des comptes	124
CHAPITRE III. — Fonctionnement des Chambres	129
§ 1. — Sessions ordinaires et extraordinaires	129
§ 2. — Vérification des pouvoirs.	133
§ 3. — Règlement intérieur	134
§ 4. — Election du président et des bureaux.	135
§ 5. — Publicité des séances	138
§ 6. — Immunités parlementaires	140
§ 7. — Indemnité parlementaire	143
APPENDICE. — Rapports entre les deux Chambres	146

TROISIÈME PARTIE

Rapports du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.	149
CHAPITRE PREMIER. — Rapports entre le président de la République et les Chambres	150
§ 1. — Initiative législative	150
§ 2. — Droit de promulgation et de veto	152
§ 3. — Droit de convocation, d'ajournement et de dissolution	154
§ 4. — Droit de message	156
CHAPITRE II. — Rapports des Chambres avec les ministres.	158
§ 1. — Choix des ministres.	158
§ 2. — Droit d'entrée dans les Chambres.	161
§ 3. — Questions et interpellations	162
§ 4. — Responsabilité ministérielle.	166
I. — Responsabilité politique	166
II. — Responsabilité pénale.	168
CONCLUSION	172

ANNEXES	I. — Texte de la Charte impériale . .	175
—	II. — Texte de la constitution républi- caine provisoire de 1911. . . .	178
—	III. — Texte de la constitution républi- caine provisoire de 1912. . . .	181
—	IV. — Texte de la loi organique du Parle- ment	188
BIBLIOGRAPHIE		191

Lu et approuvé :	Vu :
<i>Le Président de la thèse,</i>	<i>Le Doyen,</i>
F. LARNAUDE.	F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

